



ATLANTSAMMENSLUTNINGEN

Overlever NATO?

**Ja – og Ankara kan blive topmødet,
hvor Europa overtager ansvaret**

Rapport

Lars Bangert Struwe

Phd. Sikkerhedspolitisk senioranalytiker



Executive Summary

NATO-topmødet i Ankara den 7. til 8. juli 2026 finder sted på et tidspunkt, hvor alliancen står over for sin største strategiske omstilling siden afslutningen på den kolde krig. Rapportens hovedkonklusion er, at NATO ikke står over for opløsning eller sammenbrud. Tværtimod er alliancen militært stærkere, økonomisk rigere og politisk mere samlet om kollektivt forsvar end på noget tidspunkt siden 1991. Men NATO er ved at ændre karakter. Den centrale udvikling er ikke Rusland, men USA.

Siden Barack Obama har skiftende amerikanske administrationer signaleret, at Europa må tage et større ansvar for sin egen sikkerhed. Under Donald Trump er budskabet blevet mere direkte, men den grundlæggende strategiske udvikling er bredt forankret i amerikansk politik. Kina er blevet USA's vigtigste strategiske udfordring, og Washington ønsker derfor gradvist at flytte opmærksomhed, ressourcer og militære kapaciteter mod Indo-Pacific.

Rapportens hovedtese er derfor, at Ankara-topmødet ikke først og fremmest handler om Rusland eller Ukraine. Det handler om alliancens fremtidige arbejdsdeling. Spørgsmålet er ikke, om USA forlader NATO. Spørgsmålet er, om Europa og Canada kan overtage en langt større del af ansvaret for den konventionelle afskrækkelse af Rusland, mens USA i stigende grad koncentrerer sig om Kina.

Europa har for første gang siden afslutningen på Anden Verdenskrig de økonomiske ressourcer, den politiske vilje og den strategiske nødvendighed til at gennemføre en omfattende militær genopbygning. Tyskland, Polen, Frankrig og de nordiske lande investerer alle massivt i nye kapaciteter. Samtidig har Ukraine-krigen gjort det klart, at Europas sikkerhed ikke alene afhænger af budgetter, men også af industriel kapacitet, forsyningskæder, teknologisk innovation og samfundsmæssig robusthed.

Europas største udfordring ikke er langt hen af vejen ikke mangel på penge, men evnen til at omsætte investeringer til faktisk kampkraft. NATO's fremtid afgøres derfor ikke alene på slagmarken i Ukraine, men også i europæiske fabrikker, værfter, forskningsmiljøer og forsvarsministerier.

Ukraine spiller en særlig rolle i denne udvikling. Landet er ikke blot genstand for NATO's støtte, men er blevet Europas vigtigste militære læringsplatform.¹ Ukrainske erfaringer med droner, elektronisk krigsførelse, mobilisering og industriel innovation præger allerede NATO's udvikling og vil fortsat gøre det i de kommende år.

Ankara-topmødet giver Tyrkiet mulighed for at demonstrere sin rolle som regional stormagt mellem Europa, Rusland, Sortehavet og Mellemøsten. Tyrkiet illustrerer samtidig en bredere tendens i NATO, hvor regionale magter får større betydning i takt med, at USA reducerer sin direkte rolle i Europa.

For Danmark og Norden er udviklingen særlig vigtig. Finlands og Sveriges medlemskab har gjort Norden til et af NATO's vigtigste strategiske områder. Regionen forbinder Arktis, Nordatlanten og Østersøen og bliver dermed et centralt testområde for Europas evne til at overtage et større ansvar for sin egen sikkerhed. Danmark bevæger sig i denne udvikling fra at være en mindre flankestat til at være en central aktør i NATO's nordlige forsvar.

Rapportens scenarieanalyse bygger på to afgørende usikkerheder:

1. Hvor langt er USA villig til at trække sig tilbage fra rollen som Europas primære sikkerhedsleverandør?
2. Hvor hurtigt kan Europa og Canada omsætte investeringer til militær magt?

Disse to variable skaber fire mulige fremtider for NATO frem mod 2030:

ATLANTSAMMENSLUTNINGEN | RAPPORT

- **Det transatlantiske NATO**, hvor både USA og Europa leverer stærkt.
- **Det europæiske NATO**, hvor USA træder tilbage, men Europa lykkes med at overtage ansvaret.
- **Det afhængige NATO**, hvor USA fortsat bærer hovedbyrden, fordi Europa ikke leverer tilstrækkeligt.
- **NATO's eksistentielle krise**, hvor USA træder tilbage hurtigere, end Europa kan kompensere.

Rapportens vurdering er, at det mest sandsynlige udfald er udviklingen mod et mere europæisk NATO. USA vil sandsynligvis forblive medlem af alliancen, fastholde atomafskrækkelsen og til en vis grad levere strategiske kapaciteter. Men Europa og Canada vil gradvist blive tvunget til at påtage sig en langt større del af ansvaret for den konventionelle afskrækkelse.

Den vigtigste konklusion er derfor, at NATO ikke står over for et spørgsmål om overlevelse, men om voldsom transformation.

Ankara-topmødet kan blive husket som det topmøde, hvor alliancen accepterede, at den amerikanske dominans, som har præget NATO siden 1949, gradvist afløses af en ny arbejdsdeling. NATO's fremtid afhænger ikke af, om USA bliver eller går. Den afhænger af, om Europa og Canada er i stand til at træde frem hurtigt nok.

Hvis det lykkes, kan NATO gå ind i sin stærkeste periode siden den kolde krig. Hvis det mislykkes, risikerer alliancen at blive fanget mellem amerikanske forventninger og europæiske begrænsninger.

Ankara handler derfor ikke om NATO's afslutning.

Ankara handler om NATO's næste begyndelse.

Lars Bangert Struwe

Ph.d. sikkerhedspolitisk senioranalytiker
Atlantsammenslutningen

Indholdsfortegnelse

EXECUTIVE SUMMARY	2
INDHOLDSFORTEGNELSE	4
1. NATO'S NÆSTE TRANSFORMATION – NATO 5.0.....	6
2. TRUMP OG NATO – ALLIANCENS VIGTIGSTE POLITISKE UDFORDRING	8
3. GRØNLAND – DEN ULØSTE TRANSATLANTISKE KONFLIKT.....	9
4. USA – PÅ VEJ VÆK FRA ROLLEN SOM EUROPAS SIKKERHEDSLEVERANDØR	10
5. BYRDEFORDELING – NATO'S GAMLE PROBLEM I EN NY UDGAVE	11
6. USA'S OG ASIENS FORVENTNINGER TIL EUROPAS TILSTEDEVÆRELSE I ASIEN OG MELLEMØSTEN.....	12
7. KAN EUROPA FAKTISK GØRE DET? EUROPAS STYRKER, SVAGHEDER OG VEJEN TIL NATO 5.0	13
8. FORSVARSINDUSTRIEN – NATO'S NYE TYNGDEPUNKT	14
9. UKRAINE – NATO'S VIGTIGSTE PARTNER OG EUROPAS MILITÆRE LABORATORIUM.....	17
10. ARTIKEL 3, ROBUSTHED OG TOTALFORSVAR	18
11. RUSLANDS PERSPEKTIV – MOSKVA SER IKKE NATO'S OPLØSNING, MEN EN MULIGHED	20
12. DANMARK OG NORDEN – FRA FLANKESTATER TIL KERNEOMRÅDE I NATO	22
13. CANADA – DEN OVERSETE SØJLE I DET NYE NATO	23
14. TYRKIET OG ANKARA-TOPMØDET – NATO'S MEST UUNDVÆRLIGE BESVÆRLIGE ALLIEREDE	25
15. FIRE SCENARIER MOD 2030 HVILKEN ALLIANCE OVERLEVER?	26
15.1 Scenarie 1 Det transatlantiske NATO	28
15.2 Scenarie 2 Det europæiske NATO	28
15.3 Scenarie 3 Det afhængige NATO	29
15.4 Scenarie 4 NATO's eksistentielle krise	29
15.5 Hvilket scenarie er mest sandsynligt?	30
16. KONKLUSION.....	30
17. NOTER	32

1. NATO's næste transformation – NATO 5.0

Når stats- og regeringscheferne samles i Ankara i juli 2026, vil de officielt diskutere forsvarsbudgetter, Ukraine, forsvarsindustri og alliansens fremtidige kapaciteter. Men bag de konkrete dagsordenspunkter gemmer sig et langt større spørgsmål:

Overlever NATO som den alliance, vi har kendt siden 1949?

Det er dette spørgsmål, der gør Ankara-topmødet til et af de vigtigste NATO-topmøder siden afslutningen på den kolde krig.

På overfladen fremstår alliancen stærkere end på noget tidspunkt siden Sovjetunionens sammenbrud. Finland og Sverige er blevet medlemmer. Forsvarsbudgetterne stiger i hele Europa. Rusland er blevet svækket af krigen i Ukraine. NATO er vendt tilbage til sin oprindelige kerneopgave: kollektivt forsvar af medlemslandenes territorium.²

Alligevel befinder alliancen sig ved et strategisk vendepunkt.

For første gang siden 1949 er det ikke primært Ruslands styrke, der er den afgørende usikkerhed for NATO. Den største usikkerhed findes i Washington. USA er fortsat verdens stærkeste militærmagt og NATO's ubestridte hovedaktør, men amerikanske beslutningstagere ser i stigende grad Kina som den vigtigste strategiske udfordring. Hvor europæerne fokuserer på Rusland, fokuserer amerikanerne i stigende grad på Indo-Pacific.

Konsekvensen er et voksende pres på de europæiske allierede.

Spørgsmålet er ikke længere, om Europa skal bidrage mere til sin egen sikkerhed. Det spørgsmål er allerede afgjort. Spørgsmålet er, hvor hurtigt Europa kan overtage et større ansvar, og hvor langt

USA ønsker at bevæge sig væk fra rollen som Europas primære sikkerhedsleverandør.

Spørgsmålet er derfor ikke, om USA forlader NATO.

Spørgsmålet er, hvor meget USA ønsker at blive.

Siden NATO blev oprettet i 1949, har alliancen været baseret på en relativt enkel arbejdsdeling. USA leverede hovedparten af den militære magt, atomafskrækkelsen og de strategiske kapaciteter. Europa leverede geografi, baser og en betydelig del af de konventionelle styrker. Canada fungerede som det transatlantiske bindeled mellem Nordamerika og Europa.

Denne arbejdsdeling overlevede den kolde krig, Balkan-krigene, terrorangrebene den 11. september og operationerne i Afghanistan. Selv efter Sovjetunionens sammenbrud forblev USA den dominerende sikkerhedsleverandør i Europa. I dag er denne model under forandring.

Krigen i Ukraine har tvunget Europa til at genopdage betydningen af militær magt, forsvarsindustri og samfundsmæssig robusthed. Samtidig ønsker USA at frigøre ressourcer til konkurrencen med Kina. Resultatet er begyndelsen på en ny arbejdsdeling, hvor Europa og Canada forventes at overtage en langt større del af ansvaret for den konventionelle afskrækkelse af Rusland, mens USA i stigende grad koncentrerer sig om de globale og strategiske opgaver.³ NATO har dog i stigende omfang også blik for Kina – ikke kun som et resultat af USA's bekymring, men som en strategisk bekymring.⁴

Det er denne udvikling, der danner baggrund for topmødet i Ankara.

Valget af Tyrkiet som værtsland er mere end en praktisk beslutning. Tyrkiet er i dag en af NATO's mest centrale og samtidig mest komplekse medlemmer. Landet kontrollerer adgangen til Sortehavet, spiller en nøglerolle i forholdet til Rusland og Ukraine og har opbygget en betydelig national forsvarsindustri. Samtidig befinder Tyrkiet

ATLANTSAMMENSLUTNINGEN | RAPPORT

sig geografisk og politisk i krydsfeltet mellem Europa, Rusland, Kaukasus og Mellemøsten.

På mange måder afspejler Tyrkiet de samme spændinger og muligheder, som præger hele alliancen. Ankara ønsker større strategisk handlefrihed, men ønsker samtidig at forblive en central del af NATO. Det samme kan i stigende grad siges om Europa som helhed.

Ankara bliver derfor ikke blot rammen om endnu et NATO-topmøde. Topmødet kan blive det sted, hvor alliancen begynder at definere sin næste fase.

Rapportens hovedtese er, at NATO ikke står over for opløsning. Tværtimod. Alliancen har gode muligheder for at gå ind i en ny styrkeperiode. Men NATO vil sandsynligvis ikke overleve i den form, vi har kendt gennem de seneste 75 år.

Den alliance, der er ved at tage form, vil være mindre amerikansk og mere europæisk. Et NATO 5.0.

USA vil fortsat være den afgørende strategiske garant gennem atomafskrækkelse, globale kapaciteter og efterretninger. Men Europa og Canada vil i stigende grad blive tvunget til at levere den konventionelle afskrækkelse, den industrielle kapacitet og den samfundsmæssige robusthed, som kræves for at håndtere Rusland.

Denne rapport analyserer derfor ikke blot Ankara-topmødets dagsorden. Den analyserer den transformation, som topmødet er et udtryk for.

Det afgørende spørgsmål er ikke, om NATO overlever.

Det afgørende spørgsmål er, hvilket NATO der overlever.

NATO'S UDVIKLING: FRA 1.0 TIL 5.0



2. Trump og NATO – alliancens vigtigste politiske udfordring

Hvis Rusland er NATO's vigtigste eksterne udfordring, er forholdet mellem Donald Trump og alliancen dens vigtigste interne udfordring.

Lige nu står præsident Donald Trump meget svagt internt i USA, hvor meningsmålingerne ham imod, og hvor der er en klar holdning imod krigen i Iran.⁵ Krigen imod Iran blev ikke hurtigt overstået og hvad værre er, den blev ikke til en strålende sejr. Oven i dette holdt europæerne sig langt væk – de blev heller ikke inviteret. Efterfølgende har Trump været vred over, at NATO ikke hjalp ham. Dette giver ingen mening i forhold til den manglende inddragelse, og den manglende mulighed for indsættelse af NATO i forhold til alliancens aftaler.

Det gør at op til Ankara-topmødet i juli 2026 er spændingerne mellem USA og flere europæiske allierede igen blevet synlige. Konflikten handler ikke alene om forsvarsbudgetter. Den handler om alliancens grundlæggende arbejdsdeling og om USA's rolle i Europa. NATO's generalsekretær Mark Rutte har derfor brugt betydelig politisk kapital på at reducere spændingerne mellem Washington og de europæiske hovedstæder forud for topmødet.⁶

Den umiddelbare anledning er de voksende uenigheder efter den amerikanske operation mod Iran og flere europæiske landes begrænsede støtte til amerikanske operationer i Mellemøsten. Trump-administrationen har efterfølgende stillet spørgsmålet, hvorfor USA fortsat skal bære hovedparten af byrden for Europas sikkerhed, hvis europæerne ikke støtter amerikanske operationer uden for Europa. Samtidig har forsvarsminister Pete Hegseth annonceret en gennemgang af amerikanske styrker i Europa, hvilket har skabt bekymring blandt flere allierede.⁷

Set fra europæisk side fremstår situationen dramatisk. Men set fra Washington er der tale om en fortsættelse af en udvikling, som har været synlig gennem flere amerikanske administrationer.

Både Obama-, Biden- og Trump-administrationerne har argumenteret for, at Europa må påtage sig et større ansvar for sin egen sikkerhed. Forskellen er primært retorisk. Hvor tidligere administrationer søgte gradvise tilpasninger, har Trump gjort spørgsmålet til et centralt politisk tema.⁸

Derfor er det en fejl at forstå Trumps NATO-politik som et spørgsmål om medlemskab.

Der findes nogle tegn på, at dele af USA ønsker at forlade NATO – særligt hos Trump og dele af hans administration, men ikke i Kongressen. Der findes derimod mange tegn på, at USA ønsker at ændre NATO.

Den amerikanske kritik bygger på tre argumenter.

1. Mange amerikanske beslutningstagere mener, at Europa gennem årtier har været underinvesteret i forsvar og dermed gjort sig afhængig af amerikanske kapaciteter.
2. Washington vurderer, at Kina nu udgør USA's vigtigste strategiske udfordring. Ressourcer, der bindes i Europa, kan derfor ikke anvendes i Indo-Pacific.⁹
3. Trump-administrationen ser NATO som et partnerskab, hvor byrder og risici skal fordeles mere ligeligt mellem medlemslandene.¹⁰

Denne tankegang går igen i både Trumps egne udtalelser og i udmeldinger fra centrale medlemmer af administrationen. USA ønsker ikke nødvendigvis færre allierede. USA ønsker stærkere og mere selvhjulpne allierede.

Mark Rutte har forstået denne logik bedre end mange europæiske ledere. Derfor har hans strategi ikke været at konfrontere Trump, men at vise resultater. Op til Ankara-topmødet har Rutte konsekvent fremhævet de stigende europæiske forsvarsbudgetter, de nye NATO-mål og den voksende forsvarsproduktion. Budskabet til Washington er enkelt: Europa bevæger sig i den retning, USA har efterspurgt.¹¹

ATLANTSAMMENSLUTNINGEN | RAPPORT

Denne strategi afspejler en bredere erkendelse blandt de europæiske allierede. Mange europæiske regeringer er ikke længere primært optaget af at overbevise USA om at blive. De er i stigende grad optaget af at overbevise USA om, at Europa tager sin del af ansvaret.

Det er en vigtig forskel.

Under den første Trump-administration var den dominerende europæiske strategi ofte at beskytte den eksisterende orden. I 2026 er strategien i højere grad at tilpasse sig en ny orden.

Dette forklarer også, hvorfor NATO's nye målsætninger om forsvarsudgifter og kapacitetsopbygning har fået så stor politisk betydning. De handler ikke alene om Rusland. De handler også om USA. Hver ny europæisk investering i forsvar er samtidig et argument for at fastholde amerikansk engagement.

Dermed bliver Ankara-topmødet et vigtigt politisk testpunkt.

En europæisk mulighed er, at stille kapacitet til rådighed for at åbne Hormuz. Dette ville efter Trumps mening komme for sent, men det kan blive en del af en aftale – måske ikke direkte i slutdokumentet. Allerede nu er der en styrke under opbygning ledet af Frankrig og Storbritannien, som Danmark tilslutter sig.¹²

Hvis Trump forlader Ankara med indtrykket af, at Europa leverer på sine løfter, styrkes sandsynligheden for et fortsat stærkt transatlantisk forhold. Hvis han derimod vurderer, at europæerne fortsat er afhængige af amerikansk beskyttelse uden at levere tilsvarende bidrag, vil presset for yderligere amerikansk tilbagetrækning vokse.

På denne måde bliver Donald Trump paradoksalt nok en af de vigtigste drivkræfter bag Europas oprustning. Hans kritik af byrdefordelingen har skabt betydelig usikkerhed, men den har samtidig accelereret en europæisk udvikling, som allerede var begyndt efter Ruslands invasion af Ukraine.

Set i det perspektiv er spørgsmålet ved Ankara-topmødet ikke, om Trump støtter NATO.

Det afgørende spørgsmål er, hvilket NATO Trump er villig til at støtte.

Meget tyder på, at svaret er en alliance, hvor Europa og Canada påtager sig langt større ansvar for deres egen sikkerhed, mens USA fortsat leverer de strategiske kapaciteter, atomafskrækkelsen og den globale magtprojektion.¹³

Hvis denne vurdering er korrekt, er konflikten mellem Trump og NATO i virkeligheden ikke en konflikt om alliansens overlevelse. Den er en konflikt om dens fremtidige arbejdsdeling.

Det er netop denne arbejdsdeling, som Ankara-topmødet skal begynde at definere.

3. Grønland – den uløste transatlantiske konflikt

En anden potentiel spænding op til Ankara-topmødet er spørgsmålet om Grønland.¹⁴ Donald Trumps gentagne udtalelser om amerikansk kontrol over Grønland har skabt betydelig uro i Danmark og flere europæiske allierede.

For Danmark er spørgsmålet ikke blot et sikkerhedspolitisk anliggende, men et spørgsmål om rigsfællesskabets territoriale integritet og folkeretten. Samtidig understreger USA, at Grønlands strategiske betydning er vokset markant som følge af udviklingen i Arktis, Ruslands militære aktivitet og den stigende stormagtskonkurrence med Kina.

Selv om der næppe vil blive truffet beslutninger om Grønland på NATO-topmødet, illustrerer sagen en bredere udfordring for alliancen: Hvordan håndteres uenigheder mellem medlemslande, når de vedrører territorium, suverænitet og strategiske interesser?

Danmark og USA har fortsat en stærk fælles interesse i forsvaret af Arktis og Nordatlanten, men

ATLANTSAMMENSLUTNINGEN | RAPPORT

Grønlandsspørgsmålet viser samtidig, at selv nære allierede kan have betydelige politiske konflikter. Ankara-topmødet bliver derfor også en test af alliansens evne til at fastholde sammenholdet, når nationale interesser kolliderer.

Grønland har også vist, at de europæiske stater og Canada har en samlet front over for USA.¹⁵ Dette har tilsyneladende gjort, at Trump droppede sine planer i januar 2026, men disse er slet ikke slut. Grønland er på mange måder et blødende sår i NATO, som Trump hele tiden vender tilbage til. Det svækker NATO, og der er ingen løsning, der gør alle glade.

4. USA – på vej væk fra rollen som Europas sikkerhedsleverandør

Hvis Ankara-topmødet skal forstås, må man begynde i Washington. I store dele af den europæiske debat fremstilles udviklingen ofte som et spørgsmål om Donald Trump. Det er en misforståelse. Trump har accelereret udviklingen og givet den et skarpere og meget personligt sprog, men den grundlæggende strategiske bevægelse begyndte længe før hans tilbagevenden til Det Hvide Hus. Under både Barack Obama, Joe Biden og Donald Trump har USA gradvist signaleret det samme budskab til de europæiske allierede: Europa må tage et større ansvar for sin egen sikkerhed.

Selv efter NATO-topmødet i 2014, hvor man enedes om oprustning, så negligerede hovedparten af de europæiske stater to forhold: For det første, at USA mente det meget klart, at Europa skulle opruste og påtage sig en større del af byrdedelingen, og Europa ville ikke erkende, at USA orienterede sig imod Asien og særligt Kina.

Årsagen er først og fremmest strategisk. Siden afslutningen på den kolde krig har USA været den eneste globale supermagt. I dag står landet over for en konkurrent, som Sovjetunionen aldrig blev. Kina

kombinerer økonomisk styrke, teknologisk udvikling, industriel kapacitet og militær modernisering i et omfang, der udfordrer USA globalt. For amerikanske beslutningstagere er det derfor ikke længere Europa, men Indo-Pacific, der udgør det vigtigste strategiske tyngdepunkt.

Set fra Washington fremstår situationen relativt enkel. Rusland er en alvorlig trussel mod Europa, men Rusland er ikke en global rival til USA. Europas samlede økonomi er mange gange større end Ruslands, og de europæiske NATO-lande har tilsammen ressourcerne til at afskrække Rusland konventionelt. Derfor spørger stadig flere amerikanere, hvorfor USA fortsat skal bære hovedparten af byrden for Europas forsvar.

Denne tankegang findes ikke kun blandt republikanerne. Forskellen mellem de amerikanske partier handler i stigende grad om tempo og metode, ikke om retning. Republikanerne formulerer ofte budskabet mere direkte og konfronterende, mens demokraterne traditionelt har lagt større vægt på alliancer og diplomati. Men begge partier ser Kina som den vigtigste langsigtede udfordring, og begge ønsker, at Europa bidrager mere til sin egen sikkerhed.

Det betyder ikke, at USA er på vej ud af NATO. Det er mere præcist at tale om en amerikansk tilbagetræden fra den traditionelle rolle som Europas primære sikkerhedsleverandør end om en amerikansk tilbagetrækning fra NATO.

For Europa skaber dette både muligheder og udfordringer. Muligheden er, at europæerne får større indflydelse på alliansens udvikling og i højere grad kan forme deres egen sikkerhedspolitik. Udfordringen er, at større indflydelse også medfører større ansvar. Mange europæiske lande har i årtier kunnet basere deres forsvarspolitik på antagelsen om, at USA i sidste ende ville udfylde eventuelle kapacitetsmangler. Denne antagelse bliver stadigt vanskeligere at opretholde.

ATLANTSAMMENSLUTNINGEN | RAPPORT

Ankara-topmødet bliver derfor et vigtigt signal om, hvordan USA ser sin fremtidige rolle i alliancen. Det centrale spørgsmål er ikke, om amerikanerne fortsat vil være engagerede i NATO. Det vil de. Det centrale spørgsmål er, hvilken type NATO USA ønsker og hvilket de europæiske stater inklusive Canada ønsker. Alt tyder på, at svaret er en alliance, hvor amerikanerne fortsat leverer dele af den strategiske rygrad, men hvor Europa og Canada i langt højere grad leverer musklerne.

Hvis dette lykkes, kan NATO blive mere robust og mere bæredygtigt end i dag. Hvis det mislykkes, risikerer alliancen at blive fanget mellem amerikanske forventninger og europæiske begrænsninger.

Det er netop denne balance, som vil præge diskussionerne i Ankara. USA's fremtidige rolle handler derfor ikke om, hvorvidt landet bliver i NATO, men om hvordan landet bliver i NATO. Det er en forskel, som kan komme til at definere alliansens udvikling i de kommende årtier.

5. Byrdefordeling – NATO's gamle problem i en ny udgave

Spørgsmålet om byrdefordeling har fulgt NATO siden alliansens oprettelse i 1949, men frem mod Ankara-topmødet har det fået en ny og mere konfliktfyldt karakter. Tidligere handlede debatten primært om forsvarsbudgetter. I dag handler den om magt, ansvar og alliansens fremtidige arbejdsdeling.

Trump-administrationen har gjort det klart, at USA ønsker at reducere sin rolle som Europas primære sikkerhedsleverandør. Forsvarsminister Pete Hegseths annoncering af en gennemgang af de amerikanske styrker i Europa har derfor skabt betydelig uro blandt flere allierede. For Washington er argumentet enkelt: Europa er økonomisk stærkt nok til at påtage sig et større ansvar for sin egen

sikkerhed, mens USA i stigende grad må fokusere på Kina og Indo-Pacific.¹⁶

Problemet er, at de europæiske allierede reagerer forskelligt på dette pres. Polen, de baltiske lande, Finland og grad Danmark har accepteret præmissen om, at sikkerhed kræver markant højere investeringer. Polen bruger allerede langt over NATO's tidligere målsætninger og har udviklet sig til en af alliansens mest aktive fortalere for oprustning. Danmark har ligeledes bevæget sig markant siden 2022 og søger at opbygge både militære kapaciteter og samfundsmæssig robusthed.

Andre lande er langt mere tilbageholdende. Spanien har eksempelvis accepteret NATO's overordnede målsætninger, men har samtidig signaleret, at landet ikke nødvendigvis vil anvende de samme ressourcer som de mest ambitiøse medlemslande. Dette kunne have torpederet det sidste topmøde.¹⁷ Diskussionen handler derfor ikke længere blot om, hvorvidt landene bidrager, men om hvorvidt de bidrager tilstrækkeligt.¹⁸

Storbritannien illustrerer et andet problem. London betragtes fortsat som en af Europas vigtigste militærmagter, men den britiske debat viser, hvor vanskeligt det er at omsætte politiske ambitioner til finansiering. Spændingerne mellem regeringens økonomiske prioriteringer og forsvarrets behov har ført til betydelig kritik og interne konflikter, herunder ministerafgange og offentlig debat om, hvorvidt de annoncerede forsvarsplaner faktisk finansieres fuldt ud.¹⁹

Resultatet er en alliance, hvor trusselsopfattelsen i stigende grad er fælles, men hvor villigheden til at betale regningen fortsat varierer betydeligt. Set fra Washington er dette problematisk. Set fra Warszawa, Helsinki og København er det potentielt farligt. Hvis nogle lande investerer massivt, mens andre fortsætter en mere forsigtig kurs, risikerer NATO at udvikle sig til en alliance med forskellige hastigheder.

Netop derfor bliver byrdefordeling et af de mest følsomme emner på Ankara-topmødet. For første gang siden den kolde krig handler diskussionen ikke blot om procenttal og budgetter. Den handler om, hvem der reelt skal bære ansvaret for Europas sikkerhed i de kommende årtier. Ankara kan dermed blive topmødet, hvor spørgsmålet om byrdefordeling udvikler sig fra en økonomisk diskussion til et spørgsmål om strategisk lederskab i alliancen.

6. USA's og Asiens forventninger til Europas tilstedeværelse i Asien og Mellemøsten

NATO's europæiske transformation handler ikke kun om Europa. Hvis USA i stigende grad skal koncentrere strategiske ressourcer om Kina og Indo-Pacific, vil Washington forvente, at de europæiske allierede ikke blot overtager en større del af afskrækkelsen af Rusland, men også bidrager til den globale arbejdsdeling. Det gælder især i maritime områder, hvor europæiske styrker kan aflaste USA i Mellemøsten, Det Røde Hav, Hormuzstrædet og i stigende grad også Indo-Pacific. NATO 5.0 er derfor ikke alene en europæisering af NATO. Det er også en del af en bredere global omfordeling af opgaver mellem USA, Europa, Canada og USA's vigtigste partnere i Asien.²⁰

Denne udvikling er allerede synlig i Mellemøsten. USA forventer, at europæerne i højere grad bidrager til beskyttelsen af fri sejlads, energiforsyning og handelsruter. EU's maritime operation Aspides i Det Røde Hav og den europæiske maritime tilstedeværelse i Hormuzstrædet viser, at Europa gradvist påtager sig en større rolle i nærområder, der ikke er Europa, men som er afgørende for Europas sikkerhed og økonomi.²¹ Det samme gælder Libanon, hvor

europæiske lande gennem UNIFIL fortsat bidrager til stabilisering, overvågning og konfliktdæmpning.

Disse missioner er ikke store nok til at ændre den globale magtbalance, men de viser, hvilken retning USA ønsker, at Europa bevæger sig i: Europa skal kunne håndtere mere i Europas nærområder, så USA kan frigøre strategisk kapacitet til Asien.

Også de asiatiske partnere har forventninger til Europa. Japan, Australien, Sydkorea og New Zealand har siden Madrid-topmødet i 2022 deltaget i NATO's topmøder som de såkaldte Indo-Pacific-partnere. Deres deltagelse er ikke symbolsk. De ser i stigende grad sikkerheden i Europa og Indo-Pacific som forbundne. For Japan og Sydkorea handler det blandt andet om Kina, Nordkorea og Ruslands voksende samarbejde med asiatiske autoritære stater. For Australien og New Zealand handler det om søveje, teknologisk sikkerhed, cybertrusler og opretholdelsen af en regelbaseret international orden.²²

Set fra Tokyo, Canberra, Seoul og Wellington er et stærkere europæisk NATO derfor også i deres interesse. Hvis Europa ikke kan håndtere Rusland, bindes USA i Europa. Hvis Europa derimod kan bære en større del af ansvaret for afskrækkelsen i Europa, får USA større handlefrihed i Indo-Pacific. De asiatiske partnere forventer ikke nødvendigvis store europæiske landstyrker i Asien, men de forventer politisk støtte, maritim tilstedeværelse, øvelsessamarbejde, forsvarsindustrielt samarbejde, cyberkapaciteter og en klarere europæisk forståelse af, at Kina ikke kun er et asiatisk problem.

Samtidig går forbindelsen den anden vej. De asiatiske partnere bidrager allerede til Europas sikkerhed. Japan har ydet omfattende økonomisk, humanitær og teknisk støtte til Ukraine og har forpligtet sig til langsigtet støtte gennem en tiårig sikkerhedsaftale med Kyiv. Japan har desuden bidraget til NATO's støtte- og træningsstruktur for Ukraine i Tyskland.²³

ATLANTSAMMENSLUTNINGEN | RAPPORT

Syd Korea har støttet Ukraine indirekte og spiller en vigtig rolle som forsvarsindustriel aktør, ikke mindst gennem våbenleverancer til europæiske NATO-lande, der styrker Europas kapacitet. Australien og New Zealand har også bidraget til Ukraine gennem træning, finansiering og støtteordninger.²⁴

Konsekvensen er, at NATO 5.0 ikke kan forstås som en ren europæisk konstruktion. Alliancen er fortsat transatlantisk, men den bliver i stigende grad koblet til en bredere kreds af partnere, der ser Rusland, Kina, Nordkorea og Iran som dele af den samme strategiske udfordring. Det betyder ikke, at NATO skal blive en asiatisk alliance. Men det betyder, at Europas evne til at forsvare Europa får direkte betydning for magtbalancen i Asien. Europas ansvar bliver derfor større, end mange europæiske regeringer hidtil har ønsket at erkende.

7. Kan Europa faktisk gøre det? Europas styrker, svagheder og vejen til NATO 5.0

Hvis Ankara-topmødet bliver husket som det topmøde, hvor Europa begyndte at overtage en større del af ansvaret for NATO, opstår et naturligt spørgsmål: Kan Europa faktisk gøre det?

I Washington er svaret ofte præget af skepsis. I europæiske hovedstæder er svaret som regel præget af optimisme. Virkeligheden ligger et sted midt imellem. Europa råder over de økonomiske ressourcer, den teknologiske base og den industrielle kapacitet, der på sigt gør det muligt at påtage sig en langt større rolle i NATO. Men Europa mangler fortsat en række afgørende militære kapaciteter, som gennem årtier er blevet leveret af USA.

Spørgsmålet er derfor ikke, om Europa kan erstatte USA. Det er Europa nødt til, og det står klart nu. Spørgsmålet er, om Europa kan overtage en så stor del af den konventionelle afskrækkelse, at USA kan koncentrere flere ressourcer om Indo-Pacific uden at svække NATO's troværdighed over for Rusland.

På papiret burde Europa have gode forudsætninger. De europæiske NATO-lande repræsenterer samlet en økonomi, der er større end Kinas og omtrent på niveau med USA's. Befolkningen er mere end tre gange så stor som Ruslands. Forsvarsudgifterne overstiger allerede Ruslands betydeligt, og forskellen vokser år for år. Samtidig er Europa hjemsted for nogle af verdens mest avancerede forsvarsvirksomheder, herunder Airbus, BAE Systems, Leonardo, Rheinmetall, Saab, MBDA, Naval Group og Thales.

Problemet er ikke mangel på ressourcer. Problemet er organisering.

Mens USA råder over ét forsvarsministerium, én militær struktur og én overordnet forsvarsindustriel strategi, råder Europa over mere end tredive nationale forsvarssystemer. Hvert land har sine egne anskaffelsesprocedurer, forsvarsindustrier og politiske prioriteringer. Resultatet er en betydelig fragmentering af ressourcerne.

Denne fragmentering er tydelig på materielområdet. Europæiske lande anvender langt flere typer kampvogne, artillerisystemer, kampfly og fregatter end USA. Det øger omkostningerne og gør logistikken mere kompleks. Under Ukrainekrigen er det blevet tydeligt, at standardisering og masseproduktion ofte er lige så vigtige som teknologisk overlegenhed.

På trods af disse udfordringer har udviklingen siden 2022 været bemærkelsesværdig. Polen er ved at opbygge Europas stærkeste landmilitære styrke og investerer massivt i kampvogne, artilleri og luftforsvar. Tyskland har lanceret den største militære oprustning siden genforeningen og ønsker eksplicit at blive Europas stærkeste konventionelle militærmagt. Frankrig fortsætter moderniseringen

ATLANTSAMMENSLUTNINGEN | RAPPORT

af sine væbnede styrker og råder fortsat over Europas mest komplette militære struktur med atomvåben, global rækkevidde og en omfattende forsvarsindustri.

Samtidig har de nordiske lande gennem NATO-medlemskabet skabt et næsten sammenhængende regionalt forsvarssystem. Danmark, Norge, Sverige og Finland råder tilsammen over betydelige maritime, luftmilitære og landmilitære kapaciteter, som i stigende grad integreres. Set fra Moskva er Norden i dag ikke længere fire separate forsvar, men et samlet strategisk område.

På flere afgørende områder er Europa imidlertid fortsat afhængig af USA.²⁵ Den vigtigste afhængighed findes inden for efterretninger. Amerikanske satellitter, signalefterretninger og globale overvågningssystemer udgør rygraden i NATO's situationsforståelse. Ukraine-krigen har demonstreret, hvor afgørende disse kapaciteter er. Europa har forbedret sine egne muligheder, men kan endnu ikke erstatte USA.

Det samme gælder strategisk transport. Evnen til hurtigt at flytte store styrker over lange afstande er fortsat domineret af amerikanske kapaciteter. Lufttankning, som er afgørende for moderne luftoperationer, er et andet område, hvor europæerne fortsat er afhængige af amerikansk støtte.

Luft- og missilforsvar udgør en tredje svaghed. Rusland har i Ukraine demonstreret en omfattende evne til at anvende ballistiske missiler, krydsermissiler og droner i stor skala. Selvom europæiske lande investerer massivt i luftforsvar, er der fortsat betydelige mangler i både kapacitet og produktion.

Endelig er der atomafskrækkelsen. Frankrig og Storbritannien råder over egne atomstyrker, men NATO's samlede afskrækkelse bygger fortsat i høj grad på USA's strategiske atomvåben. Ingen europæisk stat har hverken ønsket eller mulighed for at erstatte denne rolle fuldt ud.

Disse svagheder betyder dog ikke, at Europa ikke kan påtage sig et større ansvar. Tværtimod. De peger på, hvor transformationen skal finde sted.

Den amerikanske ambition synes ikke at være et Europa uden amerikansk støtte. Målet er snarere et Europa, der kan håndtere hovedparten af den konventionelle afskrækkelse mod Rusland, mens USA leverer de strategiske kapaciteter og den globale afskrækkelse. Hvis denne arbejdsdeling lykkes, vil NATO ikke blive svagere. Tværtimod kan alliancen blive mere robust, fordi byrderne fordeles mere ligeligt.

Derfor bliver Ankara-topmødet et vigtigt pejlemærke. Det bliver næppe ikke topmødet, hvor Europa overtager ansvaret. Men det kan blive topmødet, hvor medlemslandene accepterer, at dette er den retning, NATO bevæger sig i.

Det afgørende spørgsmål er således ikke længere, om Europa skal tage et større ansvar. Det spørgsmål er allerede afgjort. Det afgørende spørgsmål er, hvor hurtigt Europa kan omsætte truslerne imod sig, sine økonomiske ressourcer, politiske vilje og industrielle kapacitet til faktisk militær styrke. Svaret på det spørgsmål vil i høj grad afgøre, hvordan NATO ser ud i 2030'erne.

8. Forsvarsindustrien – NATO's nye tyngdepunkt

Under den kolde krig var NATO's styrke uløseligt forbundet med den vestlige industris produktionskapacitet. USA og dets allierede kunne producere flere kampvogne, fly, skibe og ammunition end Warszawapagten. Denne industrielle overlegenhed var en central del af afskrækkelsen.

Efter 1991 forsvandt store dele af denne tankegang. De fleste vestlige lande antog, at fremtidens krige ville være begrænsede operationer mod mindre modstandere. Fokus

ATLANTSAMMENSLUTNINGEN | RAPPORT

flyttede fra masseproduktion til højteknologi. Forsvarsbudgetterne blev reduceret, lagrene blev mindre, og forsvarsindustrien blev organiseret omkring effektivitet frem for kapacitet. Just-in-time-principper erstattede beredskabslagre, og mange produktionslinjer blev lukket.

Ukrainekrigen har afsløret konsekvenserne. For første gang siden 1945 oplever Europa en storkrig, hvor udfaldet i høj grad afhænger af evnen til at producere og erstatte materiel i stor skala og meget hurtigt. Krigen har vist, at moderne teknologi ikke har erstattet industriens betydning. Tværtimod er industri igen blevet en afgørende del af krigsførelsen.

Dette er måske den vigtigste strategiske erkendelse bag NATO-topmødet i Ankara. De fleste analyser fokuserer på forsvarsbudgetter og styrkestrukturer. Men bag disse diskussioner ligger et mere fundamentalt spørgsmål: Kan Vesten producere hurtigt nok til at understøtte en langvarig konflikt?

Ukraine har vist, at moderne krige forbruger enorme mængder ammunition, droner, missiler og reservedele. Selv avancerede våbensystemer er værdiløse, hvis de ikke kan vedligeholdes og erstattes. Det har tvunget NATO-landene til at genopdage en sandhed, som mange troede hørte den kolde krig til: Krige vindes ikke alene på slagmarken. De vindes også i fabrikkerne.

Derfor bliver forsvarsindustrien et af de vigtigste emner i Ankara. For første gang siden den kolde krig er NATO begyndt at tænke systematisk i produktionskapacitet.²⁶ Det handler ikke blot om at købe flere våben. Det handler om at skabe en industriel base, der kan understøtte militære operationer over mange år. Denne udfordring er særlig stor for Europa.

Mens de europæiske lande samlet set råder over enorme økonomiske ressourcer, er forsvarsindustrien fortsat fragmenteret. Nationale interesser, forskellige standarder og konkurrerende projekter har ofte begrænset effektiviteten.

Resultatet er, at Europa på mange områder producerer for lidt, for langsomt og for dyrt

Virksomheder som Rheinmetall, KNDS, BAE Systems, Saab, Leonardo, MBDA og Nammo udvider produktionen markant. Nye fabrikker åbnes, gamle produktionslinjer genaktiveres, og regeringer investerer milliarder i ammunition, missiler og luftforsvar. Flere lande arbejder også på at koordinere anskaffelser og skabe større fælles markeder. Alligevel er udfordringerne betydelige.

Den første udfordring er tid. Det tager år at opbygge nye fabrikker, uddanne medarbejdere og etablere forsyningskæder. Forsvarsindustrien kan ikke udvides med samme hastighed som et forsvarsbudget. Imidlertid sker der en udvikling særligt i Tyskland og Frankrig, hvor man meget hurtigt omstiller sig – det skal resten af Europa lære af.

Den anden udfordring er råstoffer. Produktionen af moderne våbensystemer afhænger af adgang til sjældne jordarter, specialmetaller, mikrochips og avancerede komponenter. På flere af disse områder er Vesten fortsat afhængig af globale forsyningskæder, som kan være sårbare over for politiske eller økonomiske chok.

Den tredje udfordring er innovation. Ukrainekrigen har vist, hvor hurtigt teknologi udvikler sig. Droner, kunstig intelligens og elektronisk krigsførelse ændrer slagmarken i et tempo, som traditionelle anskaffelsessystemer ofte har svært ved at følge. Forsvarsindustrien skal derfor ikke alene producere mere. Den skal også lære hurtigere. Her bliver Ukraine igen central.

Mange af de mest innovative løsninger på slagmarken er udviklet af ukrainske virksomheder eller i samarbejde mellem militæret og private aktører. Denne model minder på flere områder om den innovationskultur, der har præget den amerikanske teknologisektor. For NATO kan erfaringerne fra Ukraine derfor blive lige så værdifulde som de konkrete våbenleverancer.

ATLANTSAMMENSLUTNINGEN | RAPPORT

Forsvarsindustrien handler imidlertid ikke kun om militær effektivitet. Den handler også om magt.

Historisk har stormagter været kendetegnet ved deres evne til at omsætte økonomisk styrke til militær kapacitet. Det gælder Storbritannien i det 19. århundrede, USA under Anden Verdenskrig og Sovjetunionen under den kolde krig. I dag står Europa over for den samme udfordring. Kontinentet råder over betydelige økonomiske ressourcer, men disse ressourcer skal omsættes til faktisk kampkraft.

Derfor bliver forsvarsindustrien et centralt mål for Ankara-topmødet. Hvis NATO skal overleve i en form, hvor Europa overtager en større del af ansvaret, kræver det mere end højere budgetter. Det kræver en industriel transformation. Europa skal kunne producere de våben, den ammunition og de systemer, som er nødvendige for at afskrække Rusland og understøtte Ukraine. Samtidig skal produktionen være robust nok til at fungere under kriser og konflikter.

På mange måder kan dette vise sig at være den mest afgørende opgave for NATO i de kommende ti år. Alliancen har allerede besluttet at bruge flere penge. Den virkelige prøve bliver, om pengene kan omsættes til fabrikker, produktionslinjer og kapaciteter.

Ankara-topmødet vil derfor ikke kun handle om generaler, brigader og forsvarsbudgetter. Det vil også handle om ingeniører, fabriksarbejdere, forsyningskæder og industripolitik.

Parallelt med NATO's fokus på styrkemål og operative kapaciteter har EU udviklet sig til en stadig vigtigere aktør i genopbygningen af Europas forsvarsindustri. Hvor NATO definerer de militære behov gennem forsvarsplanlægningen, er det i stigende grad EU, der stiller de økonomiske og regulatoriske værktøjer til rådighed for at øge produktionen.

Siden 2023 har EU lanceret en række initiativer, der skal styrke den europæiske forsvarsindustri,

reducere afhængigheden af tredjelande og fremme fælles indkøb mellem medlemsstaterne. Gennem initiativer som ASAP (*Act in Support of Ammunition Production*)²⁷, EDIRPA (*European Defence Industry Reinforcement through Common Procurement Act*)²⁸ og senere den bredere *European Defence Industrial Strategy* (EDIS) søger EU at skabe en mere sammenhængende europæisk forsvarsindustri med større produktionskapacitet, bedre koordinering og større forsyningssikkerhed.²⁹

Udviklingen markerer et væsentligt skifte i forhold til tidligere årtier, hvor forsvarsindustrien primært blev betragtet som et nationalt anliggende.

Krigen i Ukraine har vist, at Europas udfordring ikke alene handler om at øge forsvarsbudgetterne, men om at kunne omsætte investeringerne til en vedvarende produktion af ammunition, missiler, luftforsvarssystemer og andre kritiske kapaciteter. Her spiller EU en central rolle ved at reducere barrierer for fælles investeringer, understøtte grænseoverskridende industrisamarbejder og skabe mere langsigtede rammer for virksomhedernes investeringer.

Samtidig bliver samspillet mellem NATO og EU stadig tættere. NATO fastlægger de militære kapacitetskrav gennem den fælles forsvarsplanlægning, mens EU i stigende grad bidrager til at skabe de industrielle og økonomiske forudsætninger for, at medlemsstaterne kan opfylde disse krav.

Hvis Europas oprustning skal lykkes, vil det derfor kræve en fortsat arbejdsdeling, hvor NATO leverer den strategiske retning, mens EU understøtter den industrielle kapacitet, finansieringen og det indre marked for forsvarsmateriel.

For første gang siden den kolde krig er forsvarsindustrien ved at blive en af NATO's vigtigste strategiske slagmarker. Og hvis Europa skal overtage et større ansvar for sin egen sikkerhed, vil udfaldet af denne industrielle kamp

være mindst lige så vigtigt som udfaldet af de militære. Det gør man bl.a. via EU.

9. Ukraine – NATO's vigtigste partner og Europas militære laboratorium

Hvis Rusland er årsagen til NATO's genopblomstring, er Ukraine blevet katalysatoren for NATO's transformation.

Siden Ruslands fuldskala invasion i februar 2022 har Ukraine udviklet sig fra at være et partnerland til at blive den vigtigste enkeltstående faktor i udviklingen af europæisk sikkerhedspolitik. Ingen anden konflikt har i samme grad påvirket NATO's forsvarsplanlægning, forsvarsbudgetter, industrielle prioriteringer og militære tænkning.

På mange måder er Ukraine allerede blevet en integreret del af Europas sikkerhedsarkitektur, selv om landet fortsat står uden for NATO.

Det betyder, at diskussionen på Ankara-topmødet ikke først og fremmest vil handle om ukrainsk medlemskab. Den vil handle om, hvordan NATO og Europa skal indrette sig i en virkelighed, hvor Ukraine sandsynligvis forbliver en central sikkerhedspolitisk faktor i mange år fremover. Det skyldes først og fremmest krigens karakter.

Siden 2022 har Ukraine udviklet Europas største og mest erfarne hær.³⁰ Ingen NATO-stat – bortset fra USA – har tilsvarende erfaring med moderne højintensiv krigsførelse. Ukrainske styrker har kæmpet mod en stormagt, håndteret massive missilangreb, udviklet avanceret dronekrigsførelse og gennemført operationer på tværs af land-, luft-, sø-, cyber- og informationsdomæner. På mange områder har Ukraine således opnået erfaringer, som NATO-landene ikke selv besidder. Derfor er der en stor tilstedeværelse af både militære og

civile fra NATO-medlemslandene i Ukraine, der suger viden til sig.

Krigen har samtidig udfordret en række vestlige antagelser om moderne krigsførelse. Før 2022 var der i mange vestlige forsvar en udbredt tro på, at præcisionsvåben, netværksbaserede systemer og teknologisk overlegenhed ville reducere betydningen af masse og volumen. Ukrainekrigen har vist, at begge dele er nødvendige. Moderne krige kræver både avanceret teknologi og evnen til at producere store mængder ammunition, droner og reservedele. Denne erfaring har direkte betydning for NATO's udvikling.

I de kommende år vil mange europæiske lande forsøge at lære af Ukraine. Det gælder ikke alene taktiske erfaringer med droner og elektronisk krigsførelse, men også organisatoriske erfaringer. Ukrainske styrker har ofte vist en evne til hurtigere innovation og tilpasning end både Rusland og mange vestlige forsvar. Denne fleksibilitet er blevet en vigtig del af den ukrainske succes. Derfor bliver Ukraine ikke blot en modtager af støtte. Landet bliver også en kilde til læring. For Europa er dette særligt vigtigt.

Hvis USA gradvist reducerer sit engagement i Europa, vil de europæiske NATO-lande få brug for en langt stærkere konventionel afskrækkelse. Her repræsenterer Ukraine en unik ressource. Landet har udviklet kompetencer inden for droneproduktion, elektronisk krigsførelse, missilforsvar, decentral ledelse og mobilisering, som kan få stor betydning for Europas fremtidige forsvar.

Samtidig spiller Ukraine en afgørende rolle i forhold til NATO's troværdighed. For mange lande på østflanken handler krigen ikke alene om Ukraine. Den handler om alliansens evne til at afskrække Rusland. Hvis Rusland opfattes som succesfuld i Ukraine, vil det øge usikkerheden blandt NATO's frontlinjestater. Hvis Rusland derimod fortsat bindes og svækkes gennem krigen, styrkes NATO's samlede sikkerhed.

ATLANTSAMMENSLUTNINGEN | RAPPORT

Dette forklarer, hvorfor lande som Polen, Finland, Sverige og de baltiske stater ser støtten til Ukraine som en direkte investering i deres egen sikkerhed.

Men Ukraine skaber også udfordringer for alliancen. Den mest åbenlyse handler om medlemskab. På den ene side er der bred enighed om, at Ukraine hører hjemme i den euro-atlantiske sikkerhedsorden. På den anden side er der ingen realistisk udsigt til et ukrainsk NATO-medlemskab, så længe krigen fortsætter. Resultatet er en mellemposition, hvor NATO søger at integrere Ukraine stadig tættere uden at udstede en egentlig medlemskabsgaranti.

Dette skaber en strategisk uklarhed, som sandsynligvis vil præge NATO i mange år.

En anden udfordring er økonomisk og industriel. Skal Ukraine fortsat kunne modstå Rusland, kræver det en massiv udvidelse af den europæiske og nordamerikanske forsvarsproduktion. Dermed bliver Ukraine også en drivkraft bag den industrielle transformation, som NATO-landene nu forsøger at gennemføre.

For Europa er konklusionen klar. Hvis Ankara-topmødet markerer begyndelsen på NATO's næste fase, bliver Ukraine en central del af denne fase. Ikke nødvendigvis som medlem, men som partner, læringsplatform og strategisk frontlinjestat.³¹

Paradoksalt nok kan Ukraine dermed få større betydning for NATO's fremtid, før landet bliver medlem, end mange medlemslande har haft gennem årtier. Landet er blevet det sted, hvor fremtidens europæiske krigsførelse udvikles i realtid. Derfor vil NATO's evne til at lære af Ukraine i høj grad være afgørende for, om alliancen lykkes med den transformation, som Ankara-topmødet skal sætte retning for.

Ukraine er således ikke blot en udfordring, NATO skal håndtere. Ukraine er blevet en af de vigtigste forudsætninger for, at NATO kan udvikle sig til den

alliance, der skal sikre Europa i de kommende årtier.

10. Artikel 3, robusthed og totalforsvar

Debatten op til NATO-topmødet i Ankara har i høj grad været præget af diskussioner om forsvarsbudgetter, Ukraine, forsvarsindustri og amerikansk byrdefordeling. Disse emner er vigtige. Men de risikerer samtidig at overskygge en af de mest fundamentale udviklinger i alliancen: genopdagelsen af NATO-traktatens artikel 3.³²

Mens artikel 5 er NATO's mest berømte bestemmelse, er artikel 3 i virkeligheden en forudsætning for, at artikel 5 kan fungere.

Artikel 3 fastslår, at medlemslandene hver for sig og i fællesskab skal opretholde og udvikle deres evne til at modstå væbnede angreb. Historisk har bestemmelsen primært været fortolket militært. I dag er forståelsen langt bredere. Erfaringerne fra Ukraine, pandemien, energikriserne og den voksende hybride trussel har gjort det klart, at moderne sikkerhed ikke alene handler om militære styrker. Det handler også om samfundets evne til at fungere under pres.

Derfor er robusthed og resiliens blevet et centralt emne i NATO.³³

Ankara-topmødet forventes ikke at producere en ny spektakulær erklæring om artikel 3. Men robusthed vil være til stede i næsten alle diskussioner om alliansens fremtid. Spørgsmålet er ikke længere alene, hvor mange brigader et land råder over. Spørgsmålet er også, hvor længe landet kan opretholde sin modstandskraft under et vedvarende pres.

Ukrainekrigen har illustreret denne problemstilling med stor tydelighed.

ATLANTSAMMENSLUTNINGEN | RAPPORT

Ukraines evne til at fortsætte kampen skyldes ikke alene de væbnede styrkers indsats. Den skyldes også, at energiforsyning, transportinfrastruktur, telekommunikation, sundhedsvæsen og civil administration har været i stand til at fungere trods massive russiske angreb. Krigen har vist, at moderne konflikt udspiller sig i hele samfundet. Frontlinjen går ikke alene gennem skyttegrave, men også gennem elnet, datacentre, havne, forsyningskæder og informationssystemer.

Denne erkendelse præger i stigende grad NATO's tænkning.

Alliancen har gennem de seneste år opbygget en række krav og standarder for civil robusthed. Kritisk infrastruktur, energiforsyning, transport, fødevarer sikkerhed, sundhedsberedskab og cybersikkerhed er blevet integrerede dele af NATO's planlægning. Formålet er at sikre, at medlemslandene kan opretholde deres funktionsevne under kriser og konflikter.

I praksis betyder det, at artikel 3 i stigende grad bliver broen mellem forsvarspolitik og samfundspolitik. Det er denne artikel, der f.eks. får konsekvenser for kommunalpolitik og totalforsvar og totalberedskab.

Denne udvikling er særligt vigtig i en tid, hvor Rusland og andre aktører anvender hybride virkemidler. Sabotage mod undersøiske kabler, påvirkningsoperationer, cyberangreb, GPS-forstyrrelser og angreb mod energiinfrastruktur er alle eksempler på aktiviteter, som ligger under tærsklen for en traditionel militær konflikt. Målet er ikke nødvendigvis at ødelægge et samfund, men at skabe usikkerhed, mistillid og politisk handlingslammelse. Netop derfor bliver robusthed en strategisk kapacitet.

Et samfund, der hurtigt kan genoprette strømforsyning, reparere infrastruktur og håndtere misinformation, er langt vanskeligere at presse politisk. Robusthed bliver dermed en del af afskrækkelsen.

I Norden er denne udvikling særligt tydelig. Finland har i årtier opretholdt en omfattende totalforsvarsmodel, hvor stat, erhvervsliv og civilsamfund samarbejder om national sikkerhed. Sverige har genopbygget store dele af sit totalforsvar efter mange års nedprioritering. Norge har styrket beredskabet i nordområderne, mens Danmark siden 2022 har taget de første skridt mod en mere helhedsorienteret tilgang til samfundssikkerhed.

Dermed er totalforsvar igen blevet et centralt begreb i europæisk sikkerhedspolitik.

Under den kolde krig var totalforsvar en selvfølge i mange lande. Efter 1991 blev begrebet gradvist nedprioriteret. Truslen om storkrig syntes fjern, og fokus flyttede mod internationale operationer. Ukraine krigen har ændret dette grundlæggende. I dag handler totalforsvar ikke alene om mobilisering af værnepligtige og reservister. Det handler om hele samfundets evne til at fungere under langvarige kriser. For NATO er dette afgørende.

Når USA reducerer sit engagement i Europa, vil de europæiske lande ikke alene skulle opbygge flere militære kapaciteter. De vil også skulle opbygge mere robuste samfund. Europas evne til at overtage et større ansvar afhænger ikke alene af kampvogne, missiler og fly. Den afhænger også af energisikkerhed, forsyningskæder, digital infrastruktur og befolkningernes modstandskraft.

Dette gør artikel 3 til en af de vigtigste bestemmelser i NATO-traktaten. I mange år stod artikel 5 i centrum af den sikkerhedspolitiske debat. I dag er det i stigende grad artikel 3, der afgør, om artikel 5 kan fungere i praksis. En alliance kan kun afskrække effektivt, hvis medlemslandene selv er robuste nok til at modstå det første pres og opretholde deres kampkraft over tid.

Ankara-topmødet vil derfor ikke alene handle om militær styrke. Det vil også handle om samfundsmæssig styrke.

ATLANTSAMMENSLUTNINGEN | RAPPORT

På mange måder afspejler dette alliancens bredere transformation. NATO udvikler sig fra primært at være en militær alliance til også at være en alliance for samfundsmæssig robusthed. Ikke fordi NATO skal overtage nationale opgaver, men fordi moderne sikkerhed i stigende grad kræver, at militære og civile kapaciteter tænkes sammen.

Europa må overtage et større ansvar for sin egen sikkerhed, gælder dette ikke alene på slagmarken. Det gælder også i samfundet. Derfor kan Ankara-topmødet vise sig at markere et vigtigt skridt i genopdagelsen af artikel 3. Ikke som et supplement til artikel 5, men som dens nødvendige forudsætning.

I det nye NATO bliver robusthed ikke blot et spørgsmål om beredskab.

Det bliver en del af alliancens samlede afskrækkelse.

11. Ruslands perspektiv – Moskva ser ikke NATO's opløsning, men en mulighed

Fra et vestligt perspektiv handler debatten op til Ankara-topmødet ofte om, hvorvidt NATO kan overleve en periode med mindre amerikansk engagement. Set fra Moskva ser spørgsmålet anderledes ud. Den russiske ledelse forventer ikke NATO's sammenbrud. Det afgørende spørgsmål for Kreml er i stedet, om alliancens interne forandringer kan skabe muligheder for at svække dens sammenhængskraft og handlekraft. Dette er en vigtig forskel.

I mange vestlige analyser fremstilles Rusland som en aktør, der håber på NATO's opløsning. I praksis tyder russisk adfærd på noget mere nuanceret. Siden Vladimir Putin kom til magten, har russisk strategi sjældent været baseret på forventningen om et totalt sammenbrud hos modstanderen. I

stedet har Rusland søgt at udnytte politiske, økonomiske og militære forskelle mellem vestlige lande. Målet har været at reducere Vestens handlekraft snarere end at besejre NATO direkte. Det gælder også i dag.

Fra Moskvas perspektiv er NATO stærkere end på noget tidspunkt siden afslutningen på den kolde krig. I årevis har Rusland talt om, at NATO – der konsekvent nedrustede fra 1990 – truede dets grænser. Nu har Ruslands invasion af Ukraine fremtvunget Ruslands eget rædseksscenario. Finland og Sverige er blevet medlemmer. Forsvarsbudgetterne stiger. Europæiske lande investerer igen i kampkraft, og NATO's forsvarsplaner er blevet langt mere konkrete.

Derfor er det vanskeligt at argumentere for, at Rusland ser udviklingen som en succes.

Tværtimod har Kreml på flere områder opnået det modsatte af sine oprindelige mål. Da Rusland invaderede Ukraine i 2022, håbede man blandt andet at begrænse NATO's indflydelse i Europa. Resultatet blev, at NATO udvidede sig mod nord, øgede sin militære tilstedeværelse på østflanken og genoptog en omfattende oprustning.

Men dette betyder ikke, at Rusland har opgivet håbet om at påvirke alliancen.

Tværtimod ser Moskva en række muligheder i den transformation, som NATO gennemgår. Den første mulighed handler om USA.

Russiske beslutningstagere har længe været opmærksomme på, at Kina gradvist er blevet USA's vigtigste strategiske udfordring. Derfor følger man nøje de amerikanske diskussioner om byrdefordeling, Indo-Pacific og europæisk ansvar. Fra Moskvas perspektiv vil enhver reduktion af amerikanske styrker eller amerikansk fokus i Europa skabe muligheder for at øge presset på de europæiske allierede.

ATLANTSAMMENSLUTNINGEN | RAPPORT

Det betyder ikke nødvendigvis militære angreb. Det kan lige så vel handle om politisk påvirkning, informationsoperationer, energipolitik, cyberangreb eller pres mod særligt udsatte lande.

Hvis de europæiske lande ikke formår at omsætte de stigende forsvarsbudgetter til konkrete kapaciteter, kan der opstå en periode, hvor amerikanske forventninger vokser hurtigere end europæiske evner. Dette er præcis den type strategisk mellemrum, som Rusland historisk har søgt at udnytte.

Den tredje mulighed handler om politisk sammenhold. Rusland har gennem mange år forsøgt at udnytte forskelle mellem NATO-landene. Under Ukrainekrigen er dette blevet vanskeligere, men forskellene eksisterer fortsat. Der er forskelle mellem øst- og vesteuropæiske lande, mellem USA og Europa og mellem forskellige opfattelser af forholdet til Rusland. Set fra Moskva er disse forskelle potentielle indgangspunkter for påvirkning.

Samtidig er der grænser for, hvor optimistisk Rusland kan være. Krigen i Ukraine har påført Rusland betydelige tab. Landets økonomi er i stigende grad organiseret omkring krigsproduktion, og de væbnede styrker er blevet afhængige af en langvarig mobilisering. Rusland har vist en bemærkelsesværdig evne til at tilpasse sig sanktioner og opretholde produktionen, men krigen har også afsløret alvorlige svagheder.

Set fra Kreml er den største strategiske udfordring derfor ikke NATO's styrke i dag, men NATO's styrke om tre, fem eller ti år.

Hvis Europa faktisk lykkes med at gennemføre den oprustning, der nu er besluttet, kan resultatet blive et Europa, som er langt bedre rustet til at afskrække Rusland end før 2022. Kombineret med amerikansk atomafskrækkelse og strategiske kapaciteter ville dette skabe en mere robust alliance end den, Rusland stod over for før invasionen. Dette er den risiko, Moskva forsøger at undgå.

Derfor har Rusland en interesse i at fremstille NATO som svagt, splittet og på vej mod tilbagegang. Denne fortælling har både en udenrigspolitisk og en indenrigspolitisk funktion. Udenrigspolitisk skal den skabe tvivl blandt vestlige befolkninger og beslutningstagere. Indenrigspolitisk skal den understøtte fortællingen om Rusland som en stormagt, der udfordrer et svækket Vesten.

Virkeligheden er mere kompleks.

NATO er hverken ved at bryde sammen eller ved at opnå ubestridelig overlegenhed. Alliancen befinder sig midt i en transformation. Resultatet er endnu ikke givet. Netop derfor bliver Ankara-topmødet interessant set fra Moskva.

For Kreml er det ikke afgørende, hvad der står i topmødets sluteklæring. Det afgørende er, om Europa faktisk begynder at overtage et større ansvar for sin egen sikkerhed. Hvis svaret er ja, vil Rusland på længere sigt stå over for en stærkere alliance. Hvis svaret er nej, vil der opstå muligheder for at udnytte forskelle mellem amerikanske forventninger og europæiske realiteter.

Set fra Moskva handler Ankara derfor ikke om NATO's overlevelse. Rusland forventer, at NATO består. Det afgørende spørgsmål er, hvilken alliance der opstår på den anden side af transformationen.

Paradoksalt nok er det derfor muligt, at Kreml følger udviklingen i Europas forsvarsbudgetter og forsvarsindustri med større interesse end selve topmødets politiske erklæringer. For Rusland vil det være disse kapaciteter – ikke ordene i Ankara – der afgør den fremtidige styrkebalance i Europa.

12. Danmark og Norden – fra flankestater til kerneområde i NATO

Hvis Ankara-topmødet markerer begyndelsen på et NATO, hvor Europa overtager en større del af ansvaret for sin egen sikkerhed, vil få regioner få større betydning end Norden.

Under den kolde krig var Norden vigtig, men samtidig præget af politiske begrænsninger. Norge og Danmark var NATO-medlemmer, Sverige var neutralt, og Finland levede under betydelige sikkerhedspolitiske begrænsninger som følge af forholdet til Sovjetunionen. Resultatet var et strategisk område, som NATO aldrig kunne integrere fuldt ud. Denne situation er forsvundet.

For første gang i moderne historie er hele Norden samlet i NATO. Det betyder, at alliancen har fået et sammenhængende strategisk område fra Nordatlanten over Grønland, Island og Norge til Østersøen, Sverige, Finland og Danmark. Konsekvenserne er betydelige.

Fra NATO's perspektiv er Norden ikke længere en perifer region. Norden er blevet et af alliancens vigtigste operationsområder. Samtidig er regionen blevet et af de steder, hvor Europas evne til at overtage et større ansvar kan testes i praksis. Det skyldes først og fremmest geografi.

Norden forbinder tre af NATO's vigtigste strategiske områder: Arktis, Nordatlanten og Østersøen. Kontrollen med disse områder er afgørende for både afskrækkelse og forsvar. Under en konflikt vil forbindelserne mellem Nordamerika og Europa fortsat være afhængige af sikre sø- og luftlinjer over Nordatlanten. Samtidig er Østersøen blevet et centralt operationsområde efter Finlands og Sveriges medlemskab.

Hvor NATO tidligere måtte planlægge omkring svensk og finsk neutralitet, kan alliancen nu planlægge hele regionen som ét sammenhængende militært område. For Rusland

repræsenterer dette en markant strategisk forværring.

Sankt Petersborg, Kaliningrad og den russiske Østersøflåde befinder sig i dag i et område, der i stigende grad er omgivet af NATO-medlemmer. Samtidig har Finland tilført alliancen en lang grænse mod Rusland og en betydelig militær kapacitet. Sverige tilfører strategisk dybde, avancerede luft- og søstyrker samt kontrollen over Gotland, som er central for operationer i Østersøen.

I denne nye geografi får Danmark en særlig rolle. Traditionelt har Danmark været en frontlinjestat ved indgangen til Østersøen. Denne rolle består, men er blevet udvidet. Danmark er i dag samtidig en central aktør i Arktis gennem Rigsfællesskabet, en vigtig maritim nation i Østersøen og en del af NATO's nordlige forsvarsstruktur.

Det betyder, at Danmark ikke længere blot er en mindre allieret på alliancens periferi. Danmark er blevet en del af et af NATO's vigtigste strategiske knudepunkter. Denne udvikling stiller nye krav.

I årtier har dansk sikkerhedspolitik været baseret på den grundlæggende antagelse, at USA ville levere de afgørende militære kapaciteter i tilfælde af en krise. Denne antagelse forsvinder ikke, men den ændrer karakter. Hvis USA gradvist reducerer sin rolle som Europas primære sikkerhedsleverandør, må Danmark og de øvrige nordiske lande i højere grad bidrage til den regionale afskrækkelse. Dette gælder især inden for tre områder:

- Det første er Østersøen. De seneste års hændelser omkring undersøiske kabler, energiinfrastruktur og maritime forbindelser har understreget regionens sårbarhed. Beskyttelsen af kritisk infrastruktur vil derfor blive en stadig vigtigere opgave for de nordiske NATO-lande.
- Det andet område er Arktis. I mange år blev Arktis betragtet som et

lavspændingsområde præget af samarbejde. Denne periode er forbi. Russisk militær aktivitet, voksende kinesisk interesse og den generelle stormagtskonkurrence har gjort regionen til et strategisk nøgleområde. Her får Danmark gennem Grønland en betydning, som langt overstiger landets størrelse.

- Det tredje område er totalforsvar. Finland har gennem årtier opretholdt en omfattende totalforsvarsmodel. Sverige har genopbygget store dele af sin beredskabstænkning. Norge har styrket sin modstandskraft i nordområderne. Danmark er i gang med en tilsvarende udvikling, men står fortsat over for betydelige opgaver inden for civil robusthed, forsyningssikkerhed og beskyttelse af kritisk infrastruktur.

Set i et bredere perspektiv illustrerer Norden den transformation, som NATO gennemgår.

Hvor regionen tidligere primært modtog sikkerhed fra USA, bliver den nu i stigende grad en producent af sikkerhed. Det gælder både militært, industrielt og samfundsmæssigt. Norden råder over avancerede forsvarsindustrier, højteknologiske virksomheder, robuste samfund og væbnede styrker, som i stigende grad integreres på tværs af grænserne.

Dermed bliver Norden også et vigtigt eksempel på den model, som Ankara-topmødet indirekte handler om. Hvis Europa skal overtage en større del af ansvaret for sin egen sikkerhed, skal det ske gennem regionale løsninger, stærkere samarbejde og øget integration. På mange områder er Norden allerede i gang med denne proces.

For Danmark er konklusionen derfor klar. Det kommende NATO bliver ikke et NATO, hvor Danmark kan nøjes med at være en loyal allieret. Det bliver et NATO, hvor Danmark forventes at

bidrage aktivt til den regionale afskrækkelse, til sikkerheden i Arktis og til beskyttelsen af Østersøen.

Dette er ikke nødvendigvis en byrde. Det er også en mulighed.

Hvis Europa og Canada gradvist overtager et større ansvar, vil lande med strategisk betydning få større indflydelse. I kraft af sin placering mellem Arktis, Nordatlanten og Østersøen er Danmark et af disse lande.

Ankara-topmødet vil derfor ikke alene handle om NATO's fremtid. For Danmark vil det også handle om, hvilken rolle landet ønsker at spille i den alliance, der er ved at tage form. I et NATO, hvor Europa overtager mere ansvar, bliver Norden ikke længere en periferi. Norden bliver et af allianceområdet's vigtigste centre.

13. Canada – den oversete søjle i det nye NATO

Når NATO diskuteres i Europa, handler debatten næsten altid om forholdet mellem USA og de europæiske allierede. Canada optræder ofte som en sekundær aktør, selv om landet har været medlem af alliancen siden grundlæggelsen i 1949. Denne tendens risikerer at undervurdere Canadas betydning i den transformation, som NATO nu gennemgår.

Hvis Ankara-topmødet markerer begyndelsen på en ny arbejdsdeling, hvor Europa overtager en større del af ansvaret for den konventionelle afskrækkelse, kan Canada få en vigtigere rolle end på noget tidspunkt siden afslutningen på den kolde krig.

Canada har traditionelt fungeret som bindeled mellem Europa og USA. Landet har været tæt integreret i det nordamerikanske forsvar gennem NORAD-samarbejdet med USA, samtidig med at

ATLANTSAMMENSLUTNINGEN | RAPPORT

det har været en konsekvent tilhænger af det transatlantiske samarbejde. Hvor amerikansk politik ofte svinger mellem globalt engagement og fokus på nationale interesser, har canadisk sikkerhedspolitik gennemgående været præget af ønsket om stærke internationale institutioner og stabile alliancer. Denne rolle kan blive endnu vigtigere i de kommende år.

Mens USA i stigende grad koncentrerer sig om Kina, har Canada en stærk interesse i at bevare et tæt transatlantisk samarbejde. Landet deler mange af Europas sikkerhedspolitiske bekymringer og har samtidig en unik adgang til amerikanske beslutningstagere gennem det tætte forsvarssamarbejde i Nordamerika. Canada kan derfor fungere som en bro mellem et mere europæisk NATO og et USA, der ønsker at reducere sin direkte byrde uden at svække alliancen.

Der er også en geografisk dimension. Under den kolde krig blev Nordatlanten betragtet som NATO's livsnerve. Efter Sovjetunionens sammenbrud mistede regionen en del af sin strategiske betydning. I dag er udviklingen vendt. Ruslands militære aktiviteter i Arktis, den voksende betydning af Nordatlanten og de stigende spændinger i de nordlige havområder har igen gjort regionen central for NATO. Her indtager Canada en nøgleposition.

Landet råder over verdens længste kystlinje, enorme arktiske områder og direkte adgang til både Atlanterhavet og Stillehavet. Samtidig er Canada en af de få allierede, der geografisk forbinder Europa, Nordamerika og Arktis. I takt med at NATO's fokus på Arktis vokser, vil Canadas strategiske betydning derfor vokse tilsvarende.

Der findes også en industriel dimension. Selv om Canada sjældent omtales som en forsvarsindustriel stormagt, råder landet over betydelige teknologiske og industrielle ressourcer. Hvis NATO's fremtid i højere grad afhænger af produktion, forsyningskæder og industriel

robusthed, kan Canada blive en vigtig partner for både Europa og USA. Landet har adgang til betydelige naturressourcer, avancerede teknologiske miljøer og tætte forbindelser til den amerikanske økonomi.

På denne måde kan Canada bidrage til at styrke NATO's industrielle base på et tidspunkt, hvor alliancen forsøger at reducere sårbarheder over for Kina og andre eksterne aktører.

Canada står dog også over for udfordringer.

Ligesom mange europæiske lande har landet gennem årtier reduceret sine militære investeringer. De canadiske væbnede styrker kæmper med flere af de samme problemer som mange europæiske forsvar: begrænset personel, aldrende materiel og behov for omfattende modernisering. Skal Canada spille en større rolle i NATO, vil det kræve fortsatte investeringer og politisk vilje.

Derfor bliver spørgsmålet ikke alene, hvad Canada kan bidrage med i dag, men hvad landet kan udvikle sig til i løbet af det næste årti.

Imens USA gradvist flytter fokus mod Indo-Pacific, og Europa gradvist overtager mere ansvar for afskrækkelsen af Rusland, får NATO brug for en aktør, der kan forbinde de to sider af Atlanten. Canada er den mest oplagte kandidat til denne rolle.

For Danmark og de øvrige nordiske lande er dette særligt interessant. Arktis bliver stadig vigtigere i NATO's strategiske planlægning, og her vil samarbejdet mellem Canada, USA og de nordiske lande få stigende betydning. Grønland, Nordatlanten og de arktiske søveje bliver i stigende grad områder, hvor canadiske interesser overlapper med både amerikanske og europæiske interesser.

I debatten om NATO's fremtid bliver Canada derfor ofte overset. Det er en fejl.

ATLANTSAMMENSLUTNINGEN | RAPPORT

Hvis Ankara-topmødet markerer begyndelsen på NATO's næste fase, vil fremtidens alliance ikke blot være et samarbejde mellem USA og Europa. Den vil i stigende grad hvile på tre søjler: USA som den strategiske garant, Europa som den primære leverandør af konventionel afskrækkelse og Canada som det politiske, geografiske og strategiske bindeled mellem dem.

Canada bliver næppe den mest synlige aktør på topmødet i Ankara. Men landet kan vise sig at være en af de vigtigste for NATO's langsigtede sammenhængskraft. I en alliance, der er ved at ændre karakter, kan den rolle vise sig at være mere værdifuld end nogensinde før.

14. Tyrkiet og Ankara-topmødet – NATO's mest uundværlige besværlige allierede

For Tyrkiet er topmødet ikke blot en mulighed for at demonstrere organisatoriske evner eller styrke sit internationale omdømme. Det er en mulighed for at vise, at landet er blevet en af de mest centrale aktører i NATO's fremtidige udvikling.

På mange måder afspejler Tyrkiets position de forandringer, som hele alliancen gennemgår.

Under den kolde krig var Tyrkiet en klassisk frontlinjestat. Landets opgave var relativt enkel: at beskytte NATO's sydøstlige flanke mod Sovjetunionen. Efter den kolde krigs afslutning blev Tyrkiets rolle mere kompleks. Konflikterne i Mellemøsten, migration, terrorisme, energisikkerhed og forholdet til Rusland gav landet en langt bredere strategisk betydning.

I dag befinder Tyrkiet sig i krydsfeltet mellem flere af de vigtigste geopolitiske udviklinger i verden.

Landet kontrollerer adgangen mellem Middelhavet og Sortehavet gennem Bosporus og Dardanellerne. Det grænser op til Kaukasus, Mellemøsten og det østlige Middelhav. Samtidig har Tyrkiet tætte relationer til både NATO, Rusland, Ukraine og en række regionale magter. Ingen anden NATO-allieret befinder sig i en tilsvarende strategisk position. Dette gør Tyrkiet uundværligt. Men det gør også Tyrkiet vanskeligt.

Gennem de seneste ti år har forholdet mellem Tyrkiet og flere vestlige allierede været præget af betydelige spændinger. Indkøbet af det russiske S-400-luftforsvarssystem, uenigheder om Syrien, konflikter i det østlige Middelhav og interne politiske udviklinger har flere gange skabt tvivl om Tyrkiets rolle i alliancen.

Alligevel har krigen i Ukraine vist, at NATO ikke kan ignorere Tyrkiet. Tværtimod.

Mens mange vestlige lande enten har valgt konfrontation eller afstand til Rusland, har Tyrkiet fastholdt en unik position. Ankara har støttet Ukraine militært, blandt andet gennem leverancer af Bayraktar-droner, samtidig med at landet har opretholdt diplomatiske forbindelser til Moskva. Tyrkiet har været involveret i forhandlinger om korneksport, fangeudvekslinger og andre diplomatiske initiativer, som få andre NATO-lande har haft mulighed for at facilitere.

Denne dobbeltrolle afspejler Tyrkiets bredere strategiske tænkning. Ankara ønsker ikke at være en passiv allieret, der alene følger beslutninger truffet i Washington eller Bruxelles. Tyrkiet ønsker at blive anerkendt som en regional stormagt med egne interesser og egen handlefrihed.

Netop derfor bliver Ankara-topmødet vigtigt for den tyrkiske ledelse. Præsident Erdoğan ønsker at demonstrere, at Tyrkiet ikke blot er et NATO-medlem blandt mange. Landet ønsker at fremstå som en central søjle i den fremtidige alliance. Budskabet bliver, at NATO ikke alene handler om Rusland og Østersøen. NATO handler også om Sortehavet, Mellemøsten, migration,

ATLANTSAMMENSLUTNINGEN | RAPPORT

energisikkerhed og forbindelserne mellem Europa og Asien.

Denne ambition passer i virkeligheden godt til den udvikling, som NATO gennemgår.

Hvis USA gradvist reducerer sit engagement i Europa, vil regionale stormagter få større betydning inden for alliancen. Tyskland vil blive vigtigere i Centraleuropa. Polen vil blive vigtigere på østflanken. Frankrig vil spille en større rolle i atomafskrækkelsen og i Middelhavsområdet. Og Tyrkiet vil blive stadig vigtigere på NATO's sydlige flanke.

Samtidig har Tyrkiet opnået noget, som mange europæiske lande først nu forsøger at genopbygge: en betydelig national forsvarsindustri.

Gennem de seneste to årtier har Tyrkiet investeret massivt i udviklingen af egne droner, missiler, pansrede køretøjer, skibe og flyprojekter. Resultatet er, at landet i dag råder over en forsvarsindustri, som både understøtter nationale behov og skaber eksportmuligheder. I en periode, hvor NATO fokuserer stadig mere på produktion og industriel kapacitet, styrker dette Tyrkiets position yderligere.

For Europa er der derfor en vigtig læring. Mange europæiske lande har i årtier baseret deres sikkerhed på amerikanske kapaciteter. Tyrkiet har i langt højere grad forsøgt at udvikle egne løsninger. Denne tilgang har ikke været uden problemer, men den har givet landet en strategisk handlefrihed, som mange europæiske lande mangler.

Det betyder ikke, at Tyrkiet vil overtage en ledende rolle i NATO. Landets interesser vil fortsat på flere områder afvige fra andre allieredes. Men det betyder, at Tyrkiet sandsynligvis bliver en af de mest indflydelsesrige aktører i den alliance, der er ved at tage form.

Derfor er Ankara-topmødet mere end blot endnu et NATO-topmøde. Det er også en demonstration af en ny magtbalance i alliancen. Under den kolde krig var NATO i høj grad organiseret omkring USA og

de store vesteuropæiske lande. I NATO's næste fase vil regionale magter få større betydning. Tyrkiet er den første af disse magter, der får mulighed for at sætte sit præg på alliansens fremtid gennem værtskabet for et topmøde.

For NATO er konklusionen klar: Tyrkiet er fortsat den mest besværlige af alliansens store medlemmer. Men det er også blevet en af de mest uundværlige. Netop derfor kan Ankara vise sig at være det helt rigtige sted at diskutere NATO's næste transformation.

15. Fire scenarier mod 2030 Hvilken alliance overlever?

Ankara-topmødet i 2026 bliver ikke afslutningen på NATO's transformation. Det bliver begyndelsen. De beslutninger, der træffes i Ankara, vil først få deres egentlige betydning i årene efter topmødet, når medlemslandene skal omsætte politiske løfter til militære kapaciteter, industriel produktion og strategisk handlekraft.

Hvis rapportens hovedspørgsmål er, om NATO overlever, må scenarierne ikke begynde med en forudsætning om, at USA's rolle forbliver nogenlunde uændret. Netop USA's fremtidige engagement er den største strategiske usikkerhed. Alliancen kan overleve med et stærkt USA. Den kan måske også overleve med et mere tilbagetrukket USA. Men den vil ikke overleve i samme form.

Scenarierne bør derfor ikke alene handle om, hvorvidt Europa opruster. Europa opruster allerede. Den afgørende usikkerhed er, om Europas oprustning sker hurtigt nok og effektivt nok til at matche en mulig amerikansk retræte.³⁴

Det centrale spørgsmål frem mod 2030 er derfor:

Hvor langt træder USA tilbage, og hvor hurtigt kan Europa og Canada træde frem?

Konstanterne

ATLANTSAMMENSLUTNINGEN | RAPPORT

Scenarierne bygger på en række forhold, som vurderes at være relativt robuste på tværs af alle scenarier.

1. Rusland vil fortsat være NATO's primære militære udfordring i Europa. Krigen i Ukraine kan ændre karakter, men Rusland vil fortsat have både kapacitet og vilje til at udfordre den europæiske sikkerhedsorden.
2. Kina vil fortsat være USA's vigtigste strategiske konkurrent. Det betyder, at amerikansk strategisk opmærksomhed i stigende grad vil være rettet mod Indo-Pacific, uanset hvilken administration der sidder i Det Hvide Hus.
3. Europa vil fortsætte oprustningen. De europæiske lande har allerede bevæget sig væk fra den lange efterkrigsperiode, hvor forsvar kunne nedprioriteres. Retningen er fastlagt, men tempoet og effektiviteten er fortsat usikre.
4. Ukraine vil forblive en central del af europæisk sikkerhed. Uanset om Ukraine bliver NATO-medlem eller ej, vil landet være en militær, industriel og strategisk nøglepartner for Europa.
5. NATO vil fortsat være den vigtigste sikkerhedspolitiske ramme for Europa. Selv i de mest kritiske scenarier forsvinder alliancen ikke nødvendigvis. Men dens troværdighed, styrke og indre magtfordeling kan ændre sig markant.

De to afgørende variable

Scenarierne bygges op omkring to kritiske usikkerheder.

1. Den første variabel er **USA's fremtidige rolle i NATO**. Denne akse går fra et USA, der forbliver den dominerende leder af alliancen, til et USA, der formelt bliver i NATO, men i praksis trækker sig markant tilbage fra Europas forsvar. I den ene ende leverer USA fortsat hovedparten af den strategiske rygrad, store konventionelle styrker, politisk lederskab og krisestyring. I den anden ende fastholder USA måske artikel 5 og atomparaplyen, men reducerer styrker, opmærksomhed, finansiering og politisk vilje så meget, at Europa reelt må bære hovedansvaret selv.
2. Den anden variabel er **Europas og Canadas evne til at omsætte ressourcer til militær magt**. Denne akse går fra europæisk succes til europæisk fiasko. Succes betyder ikke, at Europa erstatter USA fuldt ud. Det betyder, at Europa og Canada bliver i stand til at levere hovedparten af den konventionelle afskrækkelse mod Rusland. Fiasko betyder, at forsvarsbudgetterne stiger, men at pengene ikke omsættes hurtigt nok til brigader, luftforsvar, ammunition, logistik, industri og civil robusthed.

Samspillet mellem disse to variable skaber fire scenarier:

Fire mulige udviklingsveje for NATO frem mod 2030



Den lodrette akse viser graden af amerikansk engagement, mens den vandrette akse viser Europas og Canadas evne til at opbygge de nødvendige militære kapaciteter og en bæredygtig forsvarsindustri.

© Atlantsammenslutningen

15.1 Scenarie 1 Det transatlantiske NATO

I dette scenarie forbliver USA fuldt engageret i NATO, samtidig med at Europa og Canada lykkes med deres oprustning. USA fastholder store styrker i Europa, opretholder den strategiske atomparaply, leverer efterretninger, logistiske kapaciteter, lufttankning, kommando- og kontrolsystemer og politisk lederskab.

Samtidig lykkes Europa med at omsætte de stigende forsvarsbudgetter til reel kampkraft. Tyskland bliver en tung konventionel militærmagt. Polen etablerer sig som Europas stærkeste landmilitære aktør. Frankrig fastholder en global og atomar rolle. Storbritannien bevarer sin status som ledende militærmagt. Norden udvikler sig til et integreret strategisk område, og Canada får en stærkere rolle i Arktis og Nordatlanten.

Resultatet bliver den stærkeste NATO-alliance siden den kolde krig. USA forbliver leder, men europæerne er ikke længere svage sikkerhedsforbrugere. De bliver reelle sikkerhedsproducenter. Alliancen bliver både transatlantisk og mere balanceret.

Dette er NATO's idealtilstand. Men det er ikke nødvendigvis det mest sandsynlige scenarie. Det kræver både fortsat amerikansk vilje til at prioritere Europa og europæisk evne til at levere hurtigt. Begge dele kan ske, men begge dele er usikre.

15.2 Scenarie 2 Det europæiske NATO

I dette scenarie træder USA markant tilbage fra rollen som Europas primære sikkerhedsleverandør, men Europa og Canada lykkes med at overtage hovedparten af ansvaret.

USA forlader ikke NATO. Artikel 5 består. Atomparaplyen består. USA forbliver den vigtigste strategiske garant. Men den amerikanske tilstedeværelse i Europa reduceres betydeligt. Amerikanske landstyrker, logistiske ressourcer og politisk opmærksomhed flyttes i stigende grad mod Indo-Pacific.

Europa reagerer ved at accelerere sin oprustning. Forsvarsindustrien udvider produktionen. Ammunitionslagre genopbygges. Luftforsvaret styrkes. Der investeres massivt i droner, missiler, elektronisk krigsførelse, strategisk transport og

ATLANTSAMMENSLUTNINGEN | RAPPORT

civil robusthed. Canada styrker sin rolle i Nordatlanten og Arktis.

Resultatet bliver et NATO, der fortsat er transatlantisk, men hvor Europa for første gang siden 1949 bærer hovedansvaret for forsvaret af Europa. USA er ikke væk, men USA er ikke længere føreren af hele bilen. Alliancen bliver mere europæisk i både struktur, kultur og politisk tyngde.

Dette er rapportens hovedscenarie. Det er også den udvikling, Ankara-topmødet kan komme til at markere begyndelsen på. Hvis dette scenarie realiseres, vil NATO ikke dø. Det vil skifte karakter. Alliancen vil overleve, fordi Europa endelig bliver i stand til at bære mere af den byrde, som USA i årtier har båret.

15.3 Scenarie 3 Det afhængige NATO

I dette scenarie forbliver USA stærkt engageret i NATO, men Europa og Canada fejler med at omsætte deres nye forsvarsbudgetter til tilstrækkelig militær kapacitet.

På papiret ser udviklingen positiv ud. Forsvarsudgifterne stiger. Regeringer vedtager nye planer. Topmøderne producerer stærke erklæringer. Men i praksis udebliver meget af effekten. Anskaffelser forsinkes. Rekrutteringen halter. Forsvarsindustrien kan ikke opskalere hurtigt nok. Nationale særinteresser blokerer standardisering og fælles produktion.

NATO fungerer fortsat, fordi USA bliver. Amerikanske kapaciteter udfylder de europæiske huller. Amerikansk lederskab fastholder den politiske sammenhæng. Amerikanske styrker og efterretninger sikrer, at afskrækkelsen over for Rusland fortsat er troværdig.

Men under overfladen bliver alliancen mere skrøbelig. Den europæiske afhængighed af USA fortsætter, samtidig med at den bliver stadig vanskeligere at forsvare i Washington. Republikanske kritikere får stærkere argumenter.

Amerikanske strateger spørger, hvorfor USA fortsat skal bære hovedparten af byrden i Europa, når Kina kræver større opmærksomhed.

Dette scenarie er ikke en akut krise. Men det er en udskudt krise. NATO overlever, men alliancen forbliver fanget i den gamle arbejdsdeling, som USA i stigende grad ønsker at forlade.

15.4 Scenarie 4 NATO's eksistentielle krise

Dette er det mørkeste scenarie.

USA forlader ikke nødvendigvis NATO formelt. Men USA træder så markant tilbage, at alliancens praktiske troværdighed udfordres. Amerikanske styrker reduceres. USA's politiske opmærksomhed flyttes mod Kina og hjemlige problemer. Washington fastholder måske artikel 5 i ord, men signalerer mindre villighed til at betale, deployere og risikere amerikanske styrker for Europas sikkerhed.

Samtidig lykkes Europa og Canada ikke med at kompensere. Budgetterne stiger, men kapaciteterne kommer for langsomt. Forsvarsindustrien kan ikke levere nok ammunition, luftforsvar og missiler. Hærene mangler personel. Den civile robusthed er utilstrækkelig. Den politiske vilje svækkes, når økonomiske og sociale omkostninger stiger.

Resultatet bliver et strategisk hul mellem truslen og kapaciteterne.

NATO eksisterer fortsat på papiret. Men alliancens afskrækkelse svækkes, fordi Rusland begynder at tvivle på både USA's vilje og Europas evne. Det betyder ikke nødvendigvis, at Rusland angriber et NATO-land direkte. Mere sandsynligt vil Moskva teste alliancen gennem hybridkrig, cyberangreb, sabotage, militær signalering og politisk pres mod udsatte medlemslande.

ATLANTSAMMENSLUTNINGEN | RAPPORT

I dette scenarie bliver det centrale spørgsmål ikke, om NATO juridisk består. Det gør den måske. Spørgsmålet bliver, om alliancen fortsat virker som afskrækkelse.

Hvis modstanderen ikke længere tror på alliancens vilje og evne, befinder NATO sig i en eksistentiel krise, selv om traktaten fortsat eksisterer.

15.5 Hvilket scenarie er mest sandsynligt?

Det mest sandsynlige udfald ligger mellem det europæiske NATO og det transatlantiske kompromis, men den afgørende udvikling går i retning af scenarie 2.

USA bliver næppe helt væk. Men USA vil sandsynligvis træde længere tilbage, end mange europæere ønsker. Samtidig vil Europa sandsynligvis levere mere, end mange amerikanere forventer, men langsommere end de mest optimistiske europæere håber.

Derfor bliver perioden frem mod 2030 en overgangsfase.

Spørgsmålet er ikke, om USA bliver eller går. Spørgsmålet er, hvor meget USA bliver. Og spørgsmålet er ikke, om Europa opruster. Spørgsmålet er, om Europa opruster hurtigt nok.

Ankara-topmødet kan blive det sted, hvor denne nye virkelighed bliver tydelig. NATO overlever ikke ved at vende tilbage til den gamle model. NATO overlever ved at udvikle en ny.

16. Konklusion

NATO står næppe over for sin afslutning. Alliancen står over for sin største transformation siden oprettelsen i 1949.

I mere end syv årtier har NATO været bygget op omkring en grundlæggende arbejdsdeling, hvor USA leverede den strategiske rygrad, mens de europæiske allierede udgjorde den geografiske og konventionelle base. Denne model skabte den mest succesfulde militære alliance i moderne historie. Men den internationale udvikling betyder, at den ikke længere kan tages for givet.

Den afgørende drivkraft bag forandringen er ikke Rusland alene. Den er USA's gradvise strategiske orientering mod Kina og Indo-Pacific. Denne udvikling begyndte længe før Donald Trump og vil med stor sandsynlighed fortsætte uanset, hvem der sidder i Det Hvide Hus. Derfor er spørgsmålet ikke længere, om Europa skal påtage sig et større ansvar for sin egen sikkerhed. Det spørgsmål er allerede afgjort. Det afgørende spørgsmål er, om Europa og Canada kan gøre det hurtigt nok.

Det er samtidig vigtigt at understrege, at NATO's fremtid ikke alene afgøres af størrelsen på forsvarsbudgetterne. Alliancens styrke vil i stigende grad afhænge af evnen til at omsætte økonomiske ressourcer til faktisk kampkraft. Produktionskapacitet, teknologisk innovation, robuste forsyningskæder, samfundsmæssig modstandskraft og evnen til hurtigt at lære af erfaringerne fra Ukraine bliver lige så afgørende som antallet af brigader og kampfly.

Ankara-topmødet bliver derfor mere end endnu et møde mellem stats- og regeringschefer. Det kan blive det topmøde, hvor medlemslandene for første gang åbent accepterer, at NATO bevæger sig ind i en ny fase. Ikke et NATO uden USA, men et NATO, hvor Europa og Canada gradvist overtager en langt større del af ansvaret for den konventionelle afskrækkelse, mens USA i stigende grad koncentrerer sine strategiske ressourcer om den globale stormagtskonkurrence.

Denne udvikling indebærer også nye muligheder. Europa råder over de økonomiske ressourcer, den teknologiske viden og den industrielle base, der på

ATLANTSAMMENSLUTNINGEN | RAPPORT

længere sigt kan skabe et stærkere og mere bæredygtigt NATO. Samtidig giver Finlands og Sveriges medlemskab, den voksende nordiske integration og den europæiske forsvarsindustri genopbygning mulighed for at skabe en alliance, hvor ansvaret fordeles mere ligeligt end tidligere.

For Danmark er udviklingen særlig betydningsfuld. Danmark bevæger sig fra at være en mindre flankestat til at blive en central aktør i et strategisk område, der forbinder Arktis, Nordatlanten og Østersøen. Det stiller større krav til både militære kapaciteter, robusthed og politisk lederskab, men giver samtidig Danmark mulighed for at få større indflydelse på alliancens udvikling.

Rapportens hovedvurdering er derfor, at det mest sandsynlige udfald frem mod 2030 er udviklingen mod et mere europæisk NATO. USA vil fortsat være

alliancens vigtigste strategiske aktør gennem atomafskrækkelsen, globale kapaciteter og efterretninger, men Europa og Canada vil gradvist overtage hovedansvaret for den konventionelle afskrækkelse af Rusland. Hvis denne omstilling lykkes, kan NATO gå ind i sin stærkeste periode siden afslutningen på den kolde krig. Et NATO 5.0. Hvis den mislykkes, risikerer alliancen en længere periode præget af strategisk usikkerhed og ubalance mellem amerikanske forventninger og europæiske kapaciteter.

NATO's fremtid afgøres derfor ikke af, om USA bliver eller forlader alliancen. Den afgøres af, om Europa og Canada formår at træde frem.

Det er dette spørgsmål, Ankara-topmødet i 2026 begynder at besvare.



17. Noter

¹ North Atlantic Treaty Organization. *Relations with Ukraine*. Brussels: NATO, updated 2026. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_37750.htm

² North Atlantic Treaty Organization. *NATO 2022 Strategic Concept*. Adopted by Heads of State and Government at the NATO Summit in Madrid, 29 June 2022. Brussels: NATO, 2022.

³ Jonathan Burchell. *The NATO Ankara Summit: NATO 3.0 in Practice*. Washington, DC: Center for Strategic and International Studies, 9 June 2026.

⁴ North Atlantic Treaty Organization. *Washington Summit Declaration*. Washington, DC, 10 July 2024. <https://www.nato.int/en/about-us/official-texts-and-resources/official-texts/2024/07/10/washington-summit-declaration>

⁵ "Few Americans Say Iran War Was Worth It as Trump Approval Ties Lowest of His Term, Reuters/Ipsos Poll Finds," *Reuters*, 23. juni 2026; "U.S. Senate Joins House in Voting to Halt Iran War, Rebuking Trump," *Reuters*, 23. juni 2026.

⁶ Ward, Alexander "Rutte Seeks to Ease US-Europe Tensions Ahead of Trump Meeting," *Euractiv*, 24. juni 2026.

⁷ "Hegseth Announces Review of US Troops in Europe," *Reuters*, 18. juni 2026.

⁸ Burchell, Jonathan : "The NATO Ankara Summit: NATO 3.0 in Practice," *Center for Strategic and International Studies*, 9. juni 2026.

⁹ Peter Baker, "Trump and NATO Allies Head Toward a New Bargain," *The New York Times*, 24. juni 2026.

¹⁰ Barak Ravid, "Trump Sees NATO as a Deal, Not a Dependency," *Axios*, 24. juni 2026.

¹¹ Zakheim Dov S. (et al.): "Five Ideas to Make the Upcoming NATO Summit in Ankara a Success," *Atlantic Council*, juni 2026.

¹² "Danmark vil sende mandskab til Hormuzstrædet efter fredsplan", *Berlingske*, 23. juni 2026

¹³ Burchell, "The NATO Ankara Summit"; Zakheim et al., "Five Ideas to Make the Upcoming NATO Summit in Ankara a Success."

¹⁴ Besch, Sophia. "The Greenland Episode Must Be a Lesson for Europe and NATO." *Emissary*. Carnegie Endowment for International Peace. January 22, 2026. <https://carnegieendowment.org/emissary/2026/01/greenland-trump-europe-nato-fallout-davo>

¹⁵ "European leaders rally behind Greenland in face of renewed US threat." *Reuters*, 6 January 2026.

¹⁶ Ward, Alexander: "Rutte Seeks to Ease US-Europe Tensions Ahead of Trump Meeting," *Euractiv*, 24. juni 2026; & "Hegseth Announces Review of U.S. Troops in Europe, Scorns Some Allies," *Reuters*, 18. juni 2026.

¹⁷ Struwe, Lars Bangert. 2025. "Det kan blive Spanien – og ikke Trump – der får NATO-topmødet til at kollapse." *RÆSON*.

¹⁸ "Spain Rejects NATO's Full 5 Percent Spending Ambition," *Reuters*, juni 2026; Barak Ravid, "Trump Sees NATO as a Deal, Not a Dependency," *Axios*, 24. juni 2026.

¹⁹ "UK Defence Spending Debate Intensifies Ahead of NATO Summit," *Reuters*, juni 2026; Patrick Wintour, "Pressure Grows on Britain to Match NATO Commitments," *The Guardian*, juni 2026.

²⁰ North Atlantic Treaty Organization, *Washington Summit Declaration*, Washington, DC, July 10, 2024. NATO fremhæver her, at udviklingen i Indo-Pacific direkte påvirker euro-atlantisk sikkerhed, og at NATO styrker samarbejdet med Australien, Japan, New Zealand og Republikken Korea.

²¹ Council of the European Union, "Maritime Security: Council Updates Mandates of EU Naval Operations Aspides and Atalanta," March 30, 2026; Danish Ministry of Defence, "European Maritime Awareness in the Strait of Hormuz (EMASOH)."

²² North Atlantic Treaty Organization, "Relations with Partners in the Indo-Pacific Region," updated April 13, 2026; North Atlantic Treaty Organization, "Relations with the Republic of Korea," updated April 15, 2026.

²³ Government of Japan and Government of Ukraine, *Accord on Support for Ukraine and Cooperation between the Government of Japan and Ukraine*, June 13, 2024; North Atlantic Treaty Organization, "Japan Deploys Personnel to NATO Security Assistance and Training for Ukraine," May 29, 2026.

²⁴ Australian Strategic Policy Institute, "New Research Hub Assesses Shared Security Challenges in the Indo-Pacific and Euro-Atlantic," *The Strategist*, March 26, 2026; North Atlantic Treaty Organization, "Relations with the Republic of Korea," updated April 15, 2026

²⁵ North Atlantic Treaty Organization. *Washington Summit Declaration*. Washington, DC, 10 July 2024. <https://www.nato.int/en/about-us/official-texts-and-resources/official-texts/2024/07/10/washington-summit-declaration>

²⁶ North Atlantic Treaty Organization. *Washington Summit Declaration*. Washington, DC, 10 July 2024, paras. 25–28 (Industrial Capacity Expansion Pledge). <https://www.nato.int/en/about-us/official-texts-and-resources/official-texts/2024/07/10/washington-summit-declaration>

²⁷ European Commission, *Act in Support of Ammunition Production (ASAP)*, Regulation (EU) 2023/1525, Official Journal of the European Union, 20 July 2023.

²⁸ European Commission, *European Defence Industry Reinforcement through Common Procurement Act (EDIRPA)*, Regulation (EU) 2023/2418, Official Journal of the European Union, 18 October 2023.

²⁹ European Commission, *A New European Defence Industrial Strategy: Achieving EU Readiness through a Responsive and Resilient European Defence Industry*, Joint Communication JOIN(2024) 10 final (Brussels: European Commission and High Representative of

the Union for Foreign Affairs and Security Policy, 5 March 2024).

³⁰ Jack Watling. *Emergent Approaches to Combined Arms Manoeuvre in Ukraine*. London: Royal United Services Institute, 23. oktober 2025.

³¹ North Atlantic Treaty Organization. *Relations with Ukraine*. Brussels: NATO, updated 2026. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_37750.htm

³² North Atlantic Treaty Organization. *The North Atlantic Treaty*. Washington, DC, 4 April 1949, art. 3. https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm

³³ North Atlantic Treaty Organization. *Resilience, Civil Preparedness and Article 3*. Brussels: NATO, updated 13 November 2024. <https://www.nato.int/en/what-we-do/deterrence-and-defence/resilience-civil-preparedness-and-article-3>

³⁴ Ben Barry et al. “A European Way of War without the United States?” *Survival* 68, no. 3 (2026).