

Rapport

SECURE No. 1, 2025

Resiliens som afskrækkelse

Af
Rasmus Dahlberg, Ph.D.
Iben Bjørnsson, Ph.D.

NATO's og EU's krav og forventninger til
dansk modstandsdygtighed



SECURE Rapport 2025: 1

Titel

Resiliens som afskrækkelse. NATO's og EU's krav og forventninger til dansk modstandsdygtighed

Forfattere

Iben Bjørnsson
Rasmus Dahlberg

Udgiver

SECURE - Center for Samfundssikkerhed og Resiliens
Roskilde Universitet, Universitetsvej 1, 4000 Roskilde, Danmark

Udgivelsesår

2025

Forsidefoto

Karsten Sakariassen, Ingeniørregimentet/Forsvarsgalleriet.dk.
CBRN & GEOKMP på CBRNE-øvelse med Nationalt Beredskab i Esbjerg,
16. april 2024.

ISBN 978-87-7240-022-8

Kontakt

Rasmus Dahlberg
rdahlberg@ruc.dk

Forfattere

Rasmus Dahlberg, Ph.D.
Lektor og viceleder ved Center for Samfundssikkerhed og Resiliens (SECURE) på Roskilde Universitet. (Pr. 01.12.2025)
Tidligere lektor ved Institut for Strategi og Krigsstudier samt faglig leder af Center for Samfundssikkerhed på Forsvarsakademiet.

Iben Bjørnsson, Ph.D.
Lektor ved Försvarshögskolan, Institutionen för militärhistoria, Sverige, og tidligere adjunkt ved Forsvarsakademiet.

Indhold

4	Resumé
4	Summary
5	Forord
5	Om forfatterne
5	Taksigelser
7	Indledning
8	Problemformulering og afgrænsning
9	Metode
9	Teoretisk ramme
10	Resiliensbegrebet
12	Resiliens som afskrækkelse
14	Del 1: Fra civilt beredskab til resiliens
14	Civilt beredskab og resiliens i NATO
15	Totalforsvaret og det civile beredskabs historie i Danmark
16	Totalforsvarets udfasning
17	Dansk sikkerhed i en EU-ramme
18	Del 2: Krav og forventninger til dansk modstandsdygtighed
20	NATO's resiliensbegreb
21	Resiliensmål 1: Videreførelse af regeringsevnen
22	Resiliensmål 2: Modstandsdygtig energiforsyning
22	Resiliensmål 3: Håndtering af ukontrollerede menneskestrømme
23	Resiliensmål 4: Robust fødevare- og vandforsyning
23	Resiliensmål 5: Håndtering af massetilskadekomst og sundhedskriser
24	Resiliensmål 6: Resiliente civile kommunikationssystemer
24	Resiliensmål 7: Robuste civile transportsystemer
25	EU: Styrket fokus på resiliens
26	EU som beredskabsaktør
27	NIS2-direktivet
27	CER-direktivet
29	Del 3: Integration og efterlevelse
29	EU's krav til dansk modstandsdygtighed
30	NATO's forventninger til dansk modstandsdygtighed
32	Konklusion
34	Referencer

Resumé

Rapporten analyserer betydningen af resiliens som et redskab til afskrækkelse og styrkelse af samfundssikkerheden, især i konteksten af NATO's og EU's krav til Danmark. Resiliens defineres som evnen til at forberede, modstå og hurtigt komme sig efter strategiske chok og kriser. Siden Ruslands annektering af Krim i 2014 har NATO øget sit fokus på resiliens, hvilket afspejles i formuleringen af syv grundlæggende resiliensmål. Disse mål omfatter sikring af regeringskontinuitet, energiforsyning, vand- og fødevarerikkerhed, håndtering af massetilskadekomst og migration samt robusthed i transport- og kommunikationssystemer. EU's NIS2- og CER-direktiver forpligter desuden medlemsstaterne til at styrke cybersikkerheden og den fysiske sikkerhed i kritisk infrastruktur. Danmark har implementeret sektor-specifikke tiltag som en del af det nationale beredskab, men udfordres af behovet for koordinering mellem offentlige og private aktører og på tværs af sektorer. Rapporten konkluderer, at afklaring og anvendelse af resiliensbegrebet er afgørende for at afskrække hybride trusler og styrke både civilt og militært beredskab i NATO og EU.

Summary

Resilience as Deterrence: NATO and EU Requirements for Danish Societal Security

The report examines resilience as a tool for deterrence and strengthening societal security, particularly concerning NATO and EU expectations for Denmark. Resilience is defined as the capacity to prepare for, resist, and recover quickly from strategic shocks and crises. Following Russia's annexation of the Crimea in 2014, NATO has emphasized resilience and formulated seven baseline requirements: ensuring government continuity, energy, water, and food security, managing mass casualty incidents and migration, and robust transport and communication systems. The EU's NIS2 and CER directives also require member states to enhance cybersecurity and physical protection of critical infrastructure. Denmark has implemented sector-specific measures as part of its national preparedness framework, but faces challenges in coordinating efforts across sectors and between public and private actors. The report concludes that delineating and implementing the concept of resilience is essential to counter hybrid threats and ensure both civil and military preparedness in NATO and the EU.

Forord

Denne rapport markerer en vigtig milepæl. Det er den første publikation i en serie af analyser, som Center for Samfundssikkerhed og Resiliens (SECURE) vil udgive i de kommende år. Med dette skriftlige bidrag ønsker vi at styrke den offentlige og strategiske samtale om Danmarks samfundssikkerhed – og bidrage med forskningsbaseret viden, der gør en forskel i praksis.

I en tid præget af sikkerhedspolitisk ustabilitet, hybride trusler og øgede krav fra både NATO og EU til national modstandsdugtighed er det afgørende, at vi får et klarere blik for, hvad resiliens betyder i en dansk kontekst – og hvordan vi kan omsætte ambitioner til konkret kapacitetsopbygning. Denne rapport gør netop dét: Den gennemgår de centrale krav og forventninger, analyserer deres betydning for Danmark og peger på centrale dilemmaer og udviklingsmuligheder.

Rapportens forfattere, Iben Bjørnsson og Rasmus Dahlberg, gør os klogere på de historiske forskelle og ligheder mellem efterkrigstidens civile beredskab, den kolde krigs totalforsvarstænkning og nutidens *whole-of-society*-tilgang til samfundssikkerhed. De viser, hvordan resiliens ikke blot er et teknisk eller administrativt begreb, men et strategisk nøgleelement i vores samlede sikkerhedspolitik – og hvordan Danmark i dag må definere og operationalisere resiliens som mere end robusthed og sektoransvar.

I SECURE ser vi det som vores kerneopgave at fremme netop den type viden, der skaber forbindelser på tværs af sektorer, discipliner og myndighedsniveauer – og som bidrager til at styrke Danmarks evne til at håndtere og lære af kriser. Denne rapport er et stærkt første skridt, og vi ser frem til at bygge videre herfra med nye analyser, partnerskaber og policy-relevante indsigter.

Tak til alle, der læser med. Tak til alle, der vil være med til at omsætte de forskningsbaserede indsigter i praksis. Vi håber, at rapporten vil inspirere beslutningstagere, forskere og praktikere i forsvaret og beredskabet i arbejdet med at gøre Danmark mere resiliens.

Andreas Hagedorn Krogh
Centerleder for SECURE
Roskilde Universitet

Om forfatterne

Rasmus Dahlberg, Ph.D., er tidligere lektor ved Institut for Strategi og Krigsstudier samt faglig leder af Center for Samfundssikkerhed på Forsvarsakademiet. Tiltræder den 1. december 2025 som lektor og viceleder ved Center for Samfundssikkerhed og Resiliens (SECURE) på Roskilde Universitet.

Iben Bjørnsson, Ph.D., er lektor ved Försvarshögskolan, Institutionen för militärhistoria, Sverige, og tidligere adjunkt ved Forsvarsakademiet.

Taksigelser

Forfatterne takker tidligere kolleger ved Forsvarsakademiet og de eksterne fagfællebedømmere for værdifulde kommentarer til rapporten. Victor Brohuus Erichsen har som studentermedhjælper bidraget med ensretning af referencer. Desuden takker forfatterne de involverede medarbejdere fra Beredskabsstyrelsen (nu Styrelsen for Samfundssikkerhed) for deres hjælp med at arrangere forskningsinterviews samt rådgivning om sensitivitet og klassifikation ift. rapportens genstandsfelt. Endelig takker forfatterne Institut for Samfund og Erhverv, Roskilde Universitet, for stor imødekommenhed over for vores ønske om at udgive denne forskningsbaserede og fagfællebedømte rapport i dens helhed.

Hovedpointer

- Resiliens handler om evnen til at forberede sig på, modstå og komme sig efter strategiske chok (både militære og ikke-militære) og virker som afskrækkelse gennem nægtelse: Ved at gøre det vanskeligt for en modstander at opnå sine mål mindskes incitamentet til at angribe.
- NATO har formuleret syv centrale resiliensmål, som medlemslandene opfordres til at efterleve: regeringskontinuitet, energiforsyning, håndtering af migration, stabil fødevarer- og vandforsyning, evne til at håndtere massetilskadekomst og sundhedskriser samt robusthed i kommunikationssystemer og transportsystemer.
- EU har gennem NIS2- og CER-direktiverne og Europa-Kommissionens Beredskabsstrategi skabt både bindende og vejledende krav om cybersikkerhed, fysisk sikring af kritisk infrastruktur og civilt beredskab.
- Rapporten identificerer en historisk fragmentering af det civile beredskab, blandt andet gennem sektoransvarsprincippet, og peger på, at Danmark – modsat de øvrige nordiske lande – ikke konceptuelt og konsekvent har genoplivet totalforsvarstanken.
- Rapporten konkluderer, at resiliens ikke blot er et teknisk begreb, men en integreret del af Danmarks og NATO's sikkerhedspolitik, særligt over for hybride trusler. En styrket og integreret tilgang til civil og militær modstandsdygtighed – gerne inspireret af nordisk totalforsvarstænkning – er afgørende for Danmarks fremtidige sikkerhed og evne til at afskrække modstandere i det hybride spektrum under tærsklen for krig.
- Rapportens bud på en dansk definition på resiliens, som rummer både NATO's og EU's brug af begrebet, lyder: *"evnen til at forudse, forebygge, afværge, reagere på, modstå, afbøde, absorbere, tilpasse sig, overkomme og lære af hændelser, som i væsentlig grad forstyrrer eller kan forstyrre samfundet og samfundsvigtige funktioner."*

Indledning

Sikkerhedsstrukturen i Vesten er under opbrud med et Rusland i offensiven, usikkerhed om USA's engagement i NATO og europæisk oprustning i et nyfundet sammenhold skabt under pres. Forsvarets Efterretningstjeneste (FE) vurderede i februar 2025, at en afslutning på kamphandlingerne i Ukraine vil kunne give Rusland mulighed for at genopbygge sin militære evne og inden for seks måneder være i stand til at udkæmpe en lokal krig i et tilgrænsende land. Efter to år vil Rusland kunne udgøre en troværdig trussel mod enkelte eller flere NATO-lande og være klar til en regional krig i Østersøregionen, og efter fem år vil en storskalakrig på det europæiske kontinent uden amerikansk deltagelse være en mulighed.¹ Det er dystre udsigter, men en forudsætning for FE's analyse er, at NATO ikke samtidig opruster i samme tempo.

Når det gælder Ruslands brug af hybride virkemidler under tærsklen for egentlig krig, som ofte retter sig mod civilsamfundet, konkluderer FE imidlertid, at det allerede finder sted, og at der her ses stigende russisk risikovillighed, men også at Rusland "sandsynligvis [vil] afpasse sine sabotageaktioner, efter hvordan landet forventer at Vesten vil reagere."² Ligeledes fremhæver Styrelsen for Samfundssikkerhed hybride virkemidler i sit seneste nationale risikobillede.³ En styrkelse af NATO's militære såvel som civile resiliens er således en game changer i konkurrencen med Rusland.

Siden Ruslands annektering af Krim i 2014 har NATO identificeret tre trends, som udfordrer alliansens robusthed og tilpasningsevne over for nutidens uforudsigelige sikkerhedsmiljø: 1) Reduktionen i forsvarsbudgetter siden den kolde krigs afslutning har gjort militære styrker meget afhængige af civile leverandører, hvad angår f.eks. transport og kommunikation. 2) Infrastruktur og andre civile ressourcer er i vid udstrækning i dag ejet og drevet af private aktører, som – i effektiviseringens navn – har sparet redundans væk. 3) Ny teknologi har skabt gensidige afhængigheder i vores komplekse samfund, både i cyberspace og økonomisk/finansielt, hvilket både kan ses som en styrke og en svaghed.⁴ Samtidig udviser hybridtrusler den traditionelle grænse mellem krig og fred, hvorfor nødlove under krigsberedskab ikke længere betragtes som en farbar vej. I stedet kræves modstandsdygtighed over for sådanne trusler i både militære og civile kapabiliteter samt aktivt samarbejde på tværs af sektorer og det offentlige-private spektrum.⁵ Denne tilgang afspejles i samfundssikkerhedsbegrebet, der kan defineres som "et samfunds evne til at opretholde basale funktioner, opfylde basale behov og sikre menneskeliv, sundhed og grundlæggende værdier under ekstraordinære belastninger, kriser og krig."⁶

Den tilspidsede sikkerhedspolitiske situation har medført et øget fokus fra både NATO's og EU's side på medlemslandenes generelle modstandsdygtighed. Danmark forventes således at leve op til NATO's syv grundlæggende resiliensmål såvel som EU-direktiverne CER og NIS2, der stiller store krav til modstandsdygtighed i hhv. kritisk infrastruktur og netværks- og informationssystemer. Mens NATO's resiliensmål ikke er bindende for Danmark, men falder under artikel 3-forpligtelsen til at bidrage til alliansens kollektive forsvar og afskrækkelse, skal de to EU-direktiver implementeres i national lovgivning. NATO-medlemslandenes efterlevelse af bl.a. resiliensmålene indgår dog som led i den såkaldte *defence planning capability review* (DPCR)-proces, og der ses et stigende fokus fra alliansens side på modstandsdygtighed, beskyttelse af kritisk infrastruktur og civilt beredskab. Senest har NATO's stats- og regeringschefer på topmødet i Haag i juni 2025 besluttet et samlet mål på 5 procent af BNP til forsvarsudgifter fordelt på 3,5 procent til rene militære kapabiliteter og – som noget nyt – 1,5 procent øremærket til "øvrige sikkerhedsudfordringer", herunder resiliens, investering i forsvarsindustri og beskyttelse af kritisk infrastruktur.⁷

Dette giver anledning til at undersøge, hvad begrebet resiliens i betydningen samfundsmæssig modstandsdygtighed dækker over, samt hvordan det anvendes i de to væsentligste internationale sikkerhedspolitiske samarbejdsfora, Danmark indgår i, nemlig NATO og EU. Med denne rapport giver vi et overblik over områdets udvikling og nuværende status samt peger på, hvor der findes udviklingspotentiale.

1 FE, 2025.

2 FE, 2024, s. 18.

3 Styrelsen for Samfundssikkerhed, 2025.

4 Den Sikkerhedspolitiske Analysegruppe, 2022; Ringsmose og Brøndum, 2018.

5 Haar-Jørgensen og Struwe, 2023, s. 16.

6 NordForsk, 2013.

7 NATO 2025b.

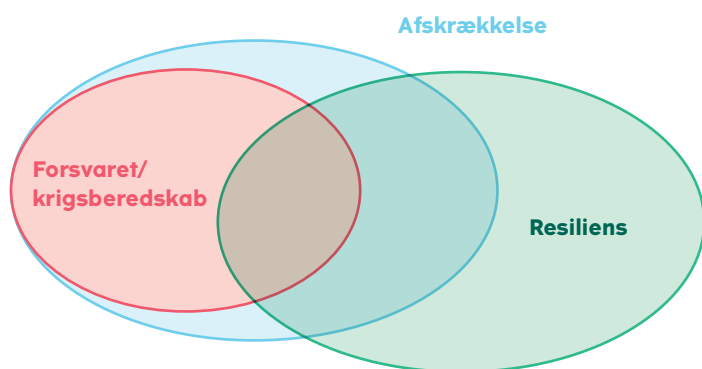
Problemformulering og afgrænsning

Denne rapport udfolder forståelsen af resiliens som afskrækkelse, afdækker de krav og forventninger, NATO og EU har til Danmarks modstandskraft, og beskriver og eksemplificerer, hvordan disse implementeres herhjemme.

Efter at have diskuteret og defineret resiliensbegrebet og redegjort for dets sammenhæng med den sikkerhedspolitiske afskrækkelsestænkning falder selve rapporten i tre hoveddele, der er struktureret efter hvert sit spørgsmål. Første del spørger ind til begrebets oprindelse og udvikling fra civil beredskabsplanlægning under den kolde krig til nutidens resiliensstænkning: Hvordan har det udviklet sig i NATO, og hvordan ses denne udvikling afspejlet og implementeret i Danmark? Rapportens anden del fokuserer på begrebets udvikling fra Ruslands annektering af Krim i 2014, hvor resiliens igen indtog en fremtrædende plads på dagsordenen i både NATO og EU. Her er spørgsmålet: Hvordan defineres resiliens i den nutidige version af de to væsentligste sikkerhedspartnerskaber, Danmark indgår i? Denne del er struktureret omkring NATO's syv resiliensmål samt de to væsentligste EU-direktiver på området. I tredje del vender vi os – i lighed med del 1 – atter mod spørgsmålet om implementering og efterlevelse. Gennem en overordnet beskrivelse samt en række konkrete eksempler besvarer vi spørgsmålet: Hvordan fortolkes og forvaltes NATO's og EU's krav og forventninger til dansk resiliens i en nutidig dansk kontekst? I konklusionen samler vi op og undersøger Danmarks fremtidige muligheder i lyset af historiske og nutidige erfaringer.

Der findes utallige rådsbeslutninger, direktiver, forordninger, planer m.v. fra NATO og EU, som på hver deres måde opstiller direkte og indirekte krav og forventninger til medlemslandenes resiliens. I denne rapport fokuserer vi udelukkende på NATO's syv grundlæggende resiliensmål (*Seven Baseline Requirements for Resilience*) og de såkaldte *resilience objectives* (RO) samt de to EU-direktiver NIS2 (netværks- og informationssikkerhed) og CER (kritiske enheders modstandsdugtighed), da disse specifikt retter sig mod resiliens og samtidig omhandler truslestyper og sårbarhedsformer, som i lyset af den aktuelle hybridkrigsdagsorden betragtes som særligt aktuelle.⁸

Således ser rapporten udelukkende på samspillet mellem sikkerhedspolitik og civilsamfund, selv om resiliensbegrebet i princippet er bredere, ligesom der ofte vil være overlap (se figur 1).



Figur 1: Man kan tale om militær resiliens i betydningen robusthed og redundans i selve krigsberedskabet, hvilket i figuren repræsenteres af overlappet af den røde og den grønne cirkel. Derudover findes der en bredere afskrækkelse, som f.eks. bunder i Danmarks allianceforhold og generelle sikkerhedspolitiske robusthed (den blå cirkel). En del af denne afskrækkelse afhænger af bred samfundsmæssig resiliens (overlap af blå og grøn cirkel). Resiliens retter sig også mod ikkeaktørdrevne risici som klimahændelser, pandemier, teknologiske ulykker m.v. Disse er dog i sagens natur ikke modtagelige for afskrækkelse. Dog er der betydelige overlap mellem de to områder, således at resiliens rettet mod ikkeaktørdrevne risici også kan nedbringe konsekvenserne af aktørdrevne trusler og dermed er en del af såvel afskrækkelsen som Forsvarets beredskab.⁹

⁸ Om resiliens som både NATO's og EU's modsvar til hybridtrusler, se Jacuch, 2020a; Thiele, 2016.

⁹ Hammer et al., 2020, s. 11.

Metode

Rapporten er udarbejdet på baggrund af dels publicerede, skriftlige kilder, dels interviews med nøglepersoner i NATO og EU samt i danske myndigheder.

Ud over den eksisterende – og stadig voksende – litteratur på området tolker vi udviklingen gennem læsning af primært de officielle policydokumenter, som er udkommet gennem årene, særligt erklæringer fra NATO-topmøder samt offentliggørelse af fælles EU/NATO-tiltag vedrørende resiliens. I udvælgelsen af dokumenter er der således lagt vægt på resultater, altså dokumenter, som præsenterer en færdig policy fremfor et forsøg på at få indblik i de forhandlingsprocesser, der ligger bag. Dette skyldes, at rapportens formål er at give en oversigt over udvikling og status i policy og implementering snarere end en analyse af, hvordan de er blevet til.

Foruden de skriftlige kilder har Beredskabsstyrelsen (i dag Styrelsen for Samfundssikkerhed) i 2024 faciliteret dataindsamling fra centrale repræsentanter for både NATO og EU. Forfatterne har således gennemført interviews med det daværende Beredskabsstyrelsens kontor for krisestyring og beredskabsplanlægning, NATO's internationale stab i regi af Danmarks Faste Repræsentation ved NATO (DANATO) samt EU's *Directorate-General for Migration and Home Affairs* (DG HOME) og *Directorate-General for European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations* (DG ECHO).¹⁰

Snarere end en selvstændig analyse af de enkelte resilienskrav giver vi med denne rapport en oversigt over udvikling og status i Danmark i lyset af disse krav. Dette fokus er valgt, fordi Danmark traditionelt har været mere reaktiv end proaktiv i implementeringen af resiliens tiltag, hvilket vil fremgå af del 1. Udviklingen af dansk resiliens er primært sket i lyset af udviklingen i – og som regel på direkte opfordring fra – NATO (og senere også EU) og kan derfor ikke adskilles herfra. Vi giver derfor heller ikke en vurdering af, om efterlevelsen af udefrakommende krav er "nok" til at opnå resiliens i en dansk kontekst, eller en diskussion af, hvordan dette i så fald skulle defineres.

Rapportens bidrag til den eksisterende litteratur består således i en applikation af denne på danske forhold samt en redegørelse for, hvordan Danmark forholder sig til de impulser og instrukser, som kommer udefra.

Teoretisk ramme

Selv om der – som nævnt i indledningen – er store forskelle på, hvordan NATO og EU fremmer medlemslandenes resiliens, gælder det for begge organisationer, at fælles målsætninger og krav bør eller skal implementeres nationalt. Når idéer, viden eller politik krydser organisations- og/eller landegrænser, er der imidlertid sjældent tale om en lineær proces. Samtidig med at der sker en *overførsel (transfer)*, er der også ofte tale om en *oversættelse (translation)*, hvor en assimilering til lokale kontekster og praksisser finder sted. Dette sker både i selve adoptionen (som i øvrigt kan være gradvis) og fortløbende, i takt med at lokalt ejerskab bliver mere udtalt.¹¹ Dette er særligt tilfældet i transnationale relationer, inklusive de, der medieres af internationale organisationer (hvor der i sig selv kan ske en oversættelsesproces), som ikke forpligter ved direkte overførbare lovregulativer. Her har overførsel også ofte en uformel, netværkspræget side, der efterlader rum for forhandling, oversættelse og tilpasning.¹²

Dette er i høj grad tilfældet i Danmark, der historisk har forhandlet og tilpasset retningslinjer fra NATO på civilforsvarets og det civile beredskabs område, sådan at de passede ind i en national strategisk, politisk og kulturel kontekst. Den danske fortolkning er tillige påvirket af impulser og influenser fra de øvrige skandinaviske lande, særligt Sverige.¹³ Således har lokale historiske og geografiske forudsætninger sammen med NATO-medlemskabet formet den nationale civilforsvars- og beredskabstænkning og -udformning.¹⁴ Disse lokale traditioner og forudsætninger kaldes i en sikkerhedspolitisk sammenhæng også strategisk kultur.¹⁵

¹⁰ Et interview med Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology (DG CONNECT), som har ansvaret for NIS2-direktivet, måtte desværre aflyses. Beredskabsstyrelsen og DANATO har haft relevante dele af rapporten til gennemsyn og kommentering vedrørende faktuelle forhold og sensitivitet inden udgivelse.

¹¹ Jf. Stone, 2012, s. 489: "Local ownership becomes more pronounced"; se også Røvik, 2023.

¹² Stone, 2012, s. 491-495.

¹³ Bjørnsson, 2023; Farbøl et al., 2024.

¹⁴ Bennesved et al., 2023, s. 3-4.

¹⁵ Neumann og Heikka, 2005.

Resiliensbegrebet

Resiliens er afledt af det latinske ord for fjeder og betegner i sin grundform systemer og processer, som er i stand til at "springe tilbage" til deres oprindelige form, når de udsættes for chokpåvirkninger. Med sin oprindelse i ingeniørkunsten i 1800-tallet og psykologien i det 20. århundrede blev resiliens fra 1970'erne og frem anvendt til at beskrive modstandsdygtighed i menneskeskabte socio-teknologisk-økonomiske systemer med inspiration fra økosystemteori og kompleks organismetænkning. Fra cirka år 2000 vandt resiliensbegrebet frem inden for global katastroforebyggelse ud fra idéen om, at sårbarhed i samfund og systemer kan nedbringes gennem målrettede politiske, sociale og økonomiske processer, hvorved risikoen for eksponering over for naturskabte og intentionelle trusler reduceres. Gennem det seneste årti har resiliensstænkningen spredt sig til mange discipliner, herunder cybersikkerhed, beskyttelse af kritisk infrastruktur og samfundssikkerhed i bred forstand.¹⁶

Der findes i dag ikke én universelt accepteret definition på resiliensbegrebet, som overordnet anvendes til at beskrive dynamisk modstandsdygtighed i naturlige og menneskeskabte systemer. Resiliensbegrebet kommer dog typisk i to versioner: en konservativ, som har stabilitet som mål, og en transformativ, som anser kriser som havende læringsbaseret vækstpotentiale: *bouncebackability* vs. *bounceforwardability*. Resiliensstænkning knyttes ofte til "sorte svaner" og "perfekte storme", dvs. begivenheder med store konsekvenser, som ikke kan forudses grundet kompleks uigennemskuelighed og manglende fantasi og forståelse for sandsynlighed, hvorfor man ikke kan planlægge for alt, men må forberede sig mere generisk.¹⁷ Der eksisterer også en diskussion om, hvorvidt effekten af resiliens ses før, under eller efter kriser, altså om et resilient system overvejende afværger eller afbøder konsekvenserne af uønskede påvirkninger, samt om resiliens kan og skal måles kvantitativt eller beskrives kvalitativt. Denne rapports tilgang er, at resiliens er et holistisk begreb, som kan indtænkes i alle led af en proces med det formål at styrke evnen til at opretholde et funktionsniveau under pres – fra en konkret procedure i en højpålidelig organisation til en bred sikkerhedsforståelse på samfundsniveau.¹⁸

Et resilient system eller samfund er kendetegnet ved absorptiv og adaptiv kapacitet og kapabilitet, hvilket gør det i stand til dels at optage og afvise chokpåvirkninger, dels tilpasse sig nye og uventede situationer. NATO definerer netop resiliens som "the capacity (...) to prepare for, resist, respond to, and quickly recover from strategic shocks and disruptions, across the full spectrum of threats,"¹⁹ altså evnen til at modstå, absorbere og komme sig over chok og kriser, både ventede og uventede.²⁰ Således kan man sige, at resiliens ikke blot søger at afværge trusler, men også at afbøde deres konsekvenser.²¹ Resiliens danner eksplicit grundlag for NATO's afskrækkelsesdagsorden, idet NATO angiver resiliens som "critical to NATO's core tasks: deterrence, and defence, crisis prevention and management, and cooperative security"²² og kalder resiliens for alliansens "første forsvarslinje" i grundkonceptet om afskrækkelse og forsvar.²³

¹⁶ For en diskussion af resiliensbegrebet, se f.eks. Dahlberg, 2015; Cavelti et al., 2025; Ungar, 2021.

¹⁷ Se Taleb, 2024. Begreberne gennemgås i Dahlberg, 2017.

¹⁸ Skare og Jore, 2024, s. 3-4.

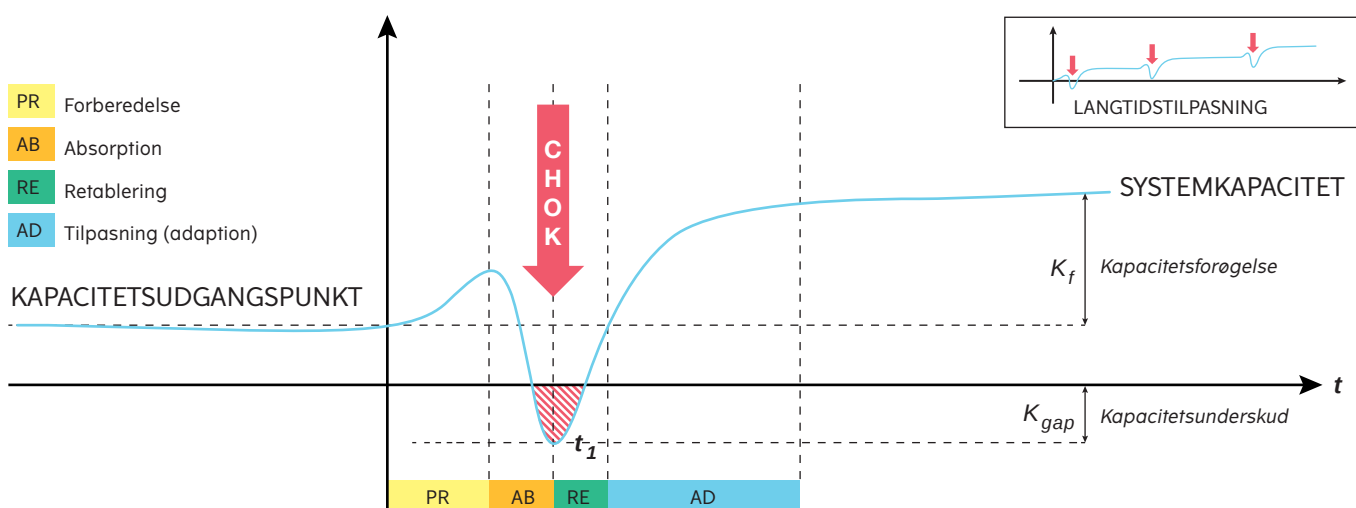
¹⁹ NATO, 2023b.

²⁰ Hall og Sandeman, 2022, s. 7.

²¹ Prior, 2018.

²² NATO, 2024d; se også NATO, 2023b.

²³ NATO, 2024d.



Figur 2: NATO's forståelse af resiliensbegrebet kan visuelt beskrives som en kurve, der angiver systemkapacitet. Denne kan forøges gennem forberedelse (gul fase), mens absorption (rød fase) angiver systemets evne til at modtage et chok uden at knække sammen. Herefter følger tilbagevenden (grøn fase), hvor systemet "springer tilbage" til det tidligere funktionsniveau, efterfulgt af tilpasning (blå fase), som er kendetegnet ved bounceforwardability, altså forøget ydeevne gennem erfaringsopsamling og læring.²⁴

Resiliens er heller ikke et fast defineret begreb i EU-terminologi, men adresserer her evnen til at identificere, forebygge, beskytte mod, reagere på, håndtere og komme på fode igen efter en krise. Særligt hvad kritisk infrastruktur angår, definerer Europarådet begrebet således:

en kritisk infrastrukturens evne til at forebygge, beskytte sig mod, reagere på, modstå, afbøde, absorbere, tilpasse sig til eller komme sig over hændelser, som i væsentlig grad forstyrrer eller har potentiale til i væsentlig grad at forstyrre leveringen af væsentlige tjenester på det indre marked, dvs. tjenester, som er afgørende for opretholdelsen af vitale samfundsmæssige og økonomiske funktioner, den offentlige sikkerhed og sikring, befolkningens sundhed eller miljøet.²⁵

Igen ses absorptions- og tilpasningsevne som væsentlige elementer, hvorfor især disse vil være i fokus i denne rapporters anvendelse af begrebet.

Siden 2014 har resiliens indtaget en stadig stærkere position i både NATO's og EU's tænkning om afskrækkelse af hybridtrusler. Selve begrebet optræder imidlertid i mange forskellige versioner, og fraværet af en fælles forståelse og klar definition gør det vanskeligt at anvende i praksis, når rammebetingelser i form af resiliensmål og direktiver skal implementeres i dansk policy og praksis. Selv den grundlæggende terminologi er uklar, hvilket ses af, at både robusthed og modstandsdygtighed ofte anvendes mere eller mindre synonymt med resiliensbegrebet. Tiden er således kommet til at definere begrebet entydigt i dansk kontekst, herunder afgrænse det fra modstandsdygtighed, robusthed og ikke mindst samfundssikkerhed, som ligeledes anvendes bredt uden at være klart defineret.²⁶

Et bud på en dansk definition på resiliens, som rummer både NATO's og EU's brug af begrebet, er:

evnen til at forudse, forebygge, afværge, reagere på, modstå, afbøde, absorbere, tilpasse sig, overkomme og lære af hændelser, som i væsentlig grad forstyrrer eller kan forstyrre samfundet og samfundsvigtige funktioner.

²⁴ CCOE, 2024, s. 84-85; se også Hodicky et al., 2020.

²⁵ Ifølge punkt 7 jf. EU, 2023c.

²⁶ Ifølge Infomedia optrådte "samfundssikkerhed" i 2.589 danske artikler i 2024. I 2019 var tallet 13, og i 2014 var det 10.

Resiliens som afskrækkelse

Resiliens som afskrækkelse er først og fremmest forankret i forestillingen om afskrækkelse gennem nægtelse (*deterrence by denial*), altså at modparten forhindres i at opnå sine mål og dermed ikke finder det værd at foretage en given handling, snarere end at modparten afholder sig herfra af frygt for straf eller modtræk (*deterrence by punishment*). Termen blev formuleret af Glenn Snyder i 1960 og er således ikke ny, om end nægtelse i hans forståelse handlede om at blokere for fjendens militære adgang med eksempelvis missilskjold.²⁷ Dog var der også under den kolde krig tanker om at lade civilbeskyttelse – som en måde at nægte total ødelæggelse – udgøre en del af afskrækkelsen. Dette blev diskuteret i USA fra slutningen af 1950'erne og frem (og var også en del af sovjetisk afskrækkelsesstrategi), uden dog nogensinde at blive udbygget nok til at fungere som sådan i lyset af atomtruslen.²⁸

Ifølge John Mearsheimer kommer afskrækkelse gennem straf primært til sin ret via netop truslen om nuklear gengældelse, hvorimod afskrækkelse gennem nægtelse hører til i den konventionelle afdeling. Denne type afskrækkelse har størst chance for succes, hvis den potentielle angriber mener at kunne forvente en langtrukken, kostbar krig med usikker udsigt til succes – og her spiller den angrebne nations evne til at absorbere angrebet ind.²⁹ En resiliens modstander vil således ikke blot kunne møde angriberen militært, men også udholde angrebet og ”springe tilbage”. Dette vedrører i sagens natur et bredere sigte end det rent militære, og det er således oplagt at trække en tråd helt tilbage til Ludendorffs idé om den totale krig (1935), hvor ikke kun det militære apparat, men hele samfund er mål for krigshandlinger med det formål at undergrave opbakningen til modstanderens fortsatte kampvilje.³⁰

Med terminologi fra Lawrence Freedman kan man således karakterisere resiliens som afskrækkelse som *generel* (i modsætning til umiddelbar), idet den ikke er betinget af specifikt opståede situationer, *bred* (i modsætning til snæver), idet dens mål er mangeartede og diffuse, og *udvidet* (i modsætning til central), idet den berører flere forskellige samfundssektorer og aktører.³¹ Vi har således at gøre med et relativt bredt afskrækkelsesbegreb, der giver mening i forhold til truslernes kompleksitet, men også risikerer at blive ufokuseret og/eller uklart i forhold til ansvar.³² Efter den kolde krig dukkede afskrækkelse ved nægtelse igen op i forskningen i nye og mere asymmetriske trusler, primært i form af terrorisme, men også inden for det hastigt udviklende cyberdomæne.³³ Resiliens er således i stigende grad blevet en del af afskrækkelsesforskningen og vestlige (inklusive danske) sikkerhedsdagsordener, i takt med ikke blot at de sikkerhedspolitiske aktører er blevet flere, men også at truslerne fra velkendte aktører som f.eks. Rusland er blevet mere diffuse, og gråzonen mellem krig og fred atter er kommet i fokus.³⁴

I NATO's terminologi betegner *layered resilience* (lagdelt resiliens) netop evnen til at gennemføre lange og udtrukne kampagner med en kombination af militære og civile midler, hvoraf den civile resiliens betegnes som ”the civil ability to deny competitors the ability to target civil vulnerabilities and distract/overstretch the military instrument” (forfatterens kursiv). *Layered resilience* er således en forudsætning for at imødegå og komme sig over et første angreb (jf. resiliens som ”first line of defence” ovenfor).³⁵ Stillet over for komplekse, hybride trusler er der således sket en ”overlejring” mellem det samfundsmæssige og det sikkerhedspolitiske, som har øget behovet for samfundssikkerhed og robusthed.³⁶ Hybrid- og gråzonetrusler behøver ikke udelukkende søges afskrækket ved nægtelse, men kan også imødegås med modoperationer (f.eks. i cyberdomænet, ved sanktioner m.v.) eller en kombination heraf.³⁷ Et angreb behøver altså ikke blot at være forbundet med uacceptable omkostninger, men også utilstrækkelige fordele, for at afskrækkelse kan finde sted.³⁸ I NATO's doktrin karakteriseres dette som *imposition-of-costs* og *denial-of-benefits* (pålæggelse af omkostninger og nægtelse af fordele).³⁹

27 Snyder, 1960; Prior, 2018, s. 68; Hall og Sandeman, 2022, s. 8; dansk terminologi jf. Breitenbauch et al., 2020, s. 9.

28 Yoshpe, 1981, s. iv, 285, 303, 400-401, 444-446; Vale, 1987, s. 41-42, 45-47, 187-188. Strategier som Herman Kahn mente, at idéen var stendød fra fødsel, jf. Kahn, 1962, s. 81ff.

29 Mearsheimer, 1983, s. 14-15, 24, 203, 206-207.

30 Dahlberg, 2024, s. 105.

31 Freedman, 2004, s. 32ff; se også NATO, 2022a, s. 28; Bendiek og Metzger, 2015.

32 Wilkinson, 2020; Prior, 2018, s. 71-72.

33 Knopf, 2010; Gearson, 2012; Bendiek og Metzger, 2015.

34 Prior, 2018; Berling og Petersen, 2020; Wilkinson, 2020; Hammer et al., 2020, s. 16-17; Breitenbauch og Tetzlaff, 2022. ”Gråzonen” blev introduceret i en dansk kontekst i 1970, jf. Seidenfaden, 1970.

35 NATO, 2022a, s. 21-22, 29. Citat s. 22; se også CCOE, 2024, s. 85.

36 Breitenbauch og Tetzlaff, 2022, kap. 3; Atkinson, 2018, s. 63-76.

37 Breitenbauch et al., 2020; Borghard og Lonergan, 2023; Hammer et al., 2020, s. 12-13; se også With og Nielsen, 2024; Jensen, 2022. Liebetrau, 2020, behandler modoperationer i cyberdomænet i en dansk kontekst.

38 Hammer et al., 2020, s. 10.

39 NATO, 2022a, s. 27.

Afskrækkelse og resiliens berører to af Atlantpagtens centrale artikler, artikel 3 og artikel 5.

Artikel 5 kendes bredt som "musketereden" og tilsiger, at et angreb på et NATO-land kan udløse det kollektive forsvar og dermed blive en dyr fornøjelse for angriberen. Den kollektive afskrækkelse i NATO hviler således i høj grad på artikel 5.

Artikel 3 tilsiger, at medlemslandene skal ruste sig mod væbnet angreb både kollektivt og hver for sig (byrdedeling). Resiliensdagsordenen siges normalt at høre til under artikel 3, da den gælder evnen til at modstå angreb. Med resiliens som afskrækkelse kommer en del af afskrækkelsesdagsordenen således også til at hvile på artikel 3. Resiliens er med andre ord et NATO-krav, som omhandler medlemslandenes evne til selvforsvar under artikel 3.

De to artikler står ikke i modsætning til, men supplerer hinanden.⁴⁰

Artikel 3

Med henblik på mere effektivt at virkeliggøre denne traktats formål vil deltagerne, hver for sig og i fællesskab, gennem stadig og effektiv selvhjælp og gensidig hjælp opretholde og udvikle deres individuelle og kollektive evne til at imødegå væbnet angreb.

Artikel 5

Deltagerne er enige om, at et væbnet angreb mod en eller flere af dem i Europa eller Nordamerika skal betragtes som et angreb mod dem alle; og de er følgelig enige om, at hvis et sådant angreb finder sted, skal hver af dem under udøvelse af retten til individuelt eller kollektivt selvforsvar, som er anerkendt ved artikel 51 i De Forenede Nationers pagt, bistå den eller de således angrebne deltagerlande ved straks, hver for sig og i forståelse med de øvrige deltagerlande, at tage sådanne skridt, derunder anvendelse af væbnet magt, som hver af dem anser som nødvendige for at genoprette og opretholde det nordatlantiske områdes sikkerhed.

⁴⁰ NATO, 1949; se også NATO, 2022a, s. 20-22.

Del 1: Fra civilt beredskab til resiliens

Dette afsnit giver et kort rids af emnets historiske baggrund, herunder betydningen af NATO's artikel 3, udviklingen af det civile beredskab under den kolde krig, herunder sektoransvaret, samt alliansens øgede fokus på resiliens fra 2014 og frem mod formuleringen af de syv fundamentale krav til modstandsdydighed (2016), oprettelsen af Resilience Committee m.v. Sideløbende perspektiveres til udviklingen af EU's rolle i samfundssikkerhed.

Civilt beredskab og resiliens i NATO

Under indtryk af opfindelsen af brintbomben og nukleariseringen af NATO's strategi i første halvdel af 1950'erne blev krig noget, som potentielt kunne udslutte hele samfund. Derfor oprettede NATO i 1955 Senior Civil Emergency Planning Committee (SCEPC). Hvor traditionel civilbeskyttelse, som eksempelvis kan opnås gennem organisering af et civilforsvar, fokuserer på at afbøde skader på befolkningen, sigter civilt *beredskab* mod at sikre samfundets (regeringens) og vigtige samfundsfunktioners overlevelse under krise og krig.

SCEPC fik til opgave at prioritere, koordinere og styre indsatsen på de forskellige områder som civilforsvar, transport, forsyninger, kommunikation m.v., der indtil da havde været varetaget af spredte komitéer uden videre koordinering. Mens SCEPC udstak retningslinjerne, lå ansvaret for opbygningen af et passende civilt beredskabsapparat hos medlemslandene selv som en del af den modstandsevne, der omtales i Atlantpagtens artikel 3.⁴¹ Det var dog ikke ligegyldigt, om medlemslandene fulgte disse retningslinjer eller ej: SCEPC havde autoritet til at udføre årlige reviews af de enkelte landes fremskridt (eller mangel på samme) på det civile beredskabsområde såvel som på det militære område.⁴² Det står ikke helt klart, hvornår denne reviewstruktur bortfaldt.

SCEPC havde 11 prioritetsområder i krig, som er oplyst i faktaboksen nedenfor. Som det vil fremgå af denne rapport, var disse 11 prioritetsområder i høj grad sammenfaldende med NATO's nutidige syv resiliensmål, hvor videreførelse af regeringsevnen også i dag er førsteprioritet.

De 11 prioriterede områder i NATO's civile beredskabsplanlægning:

- 1) regeringskontrol
- 2) befolkningens overlevelse
- 3) civilforsvar
- 4) hospitaler
- 5) fødevarer
- 6) transport
- 7) kommunikation
- 8) brændstoffsforsyninger
- 9) industri
- 10) arbejdskraft
- 11) internationale forsyninger.⁴³

En del planlægning lå hos medlemslandene, men SCEPC præsiderede også over otte PB&C'er (*planning boards & committees*) med ansvar for:

- 1) landbrug og fødevarer
- 2) industri
- 3) brændstof
- 4) civilforsvar
- 5) kommunikation
- 6) civil luftfart
- 7) shipping
- 8) transport over land.

Dertil kom et tilsvarende antal *wartime agencies*.⁴⁴ I løbet af 1980'erne eller 1990'erne tilkom også sundhed som et PB&C.⁴⁵

41 NATO, 1961; Van Heuven, 1970, s. 393-395.

42 NATO, 1955; NATO, 1961.

43 NATO, 1961.

44 NATO, 1964; NATO, 1982; NATO, 1989, kap. 14; Jacuch, 2009.

45 NATO, 1998, s. 185-186.

SCEPC's primære formål under den kolde krig var ikke primært samfundsbeskyttelse som sådan, men snarere at opbygge den nationale kapacitet til at understøtte krigsindsatsen og sikre samfundets overlevelse i krig. Dette ændrede sig i løbet af 1990'erne, hvor fokus for civilt beredskab flyttede sig, så det nu mere eller mindre udelukkende hvilede på ikkeaktørdrevne kriser og katastrofer (dvs. udløst af natur-, samfunds- eller teknologiskabte farer). I 1998 oprettedes The Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre (EADRCC) inden for rammerne af Partnership for Peace som en formalisering af NATO's arbejde med respons på (ikkeaktørdrevne) kriser.⁴⁶ To år senere nedlagde NATO sine *wartime agencies*, og beredskabsapparatet blev slanket gevaldigt. De otte-ni planlægningsområder blev lagt ind under blot fire PB&C'er, og listen over arbejdsområder ændredes til: 1) civil støtte til militære operationer under artikel 5, 2) støtte til kriserespons uden for artikel 5, 3) støtte til nationale myndigheder under kriser, 4) støtte til nationale myndigheder i beskyttelse mod masseødelæggelsesvåben og 5) samarbejde med partnernationaliteter.⁴⁷

Op gennem 2000'erne sås et stigende fokus på området, da terroraktioner, CBRN-angreb og et fornyet fokus på beskyttelse af infrastruktur kom på dagsordenen.⁴⁸ Efter den kolde krig skete der således et brud med den version af civilt beredskab, som primært havde fokuseret på krig på medlemslandenes territorium, hvilket kom til udtryk i de overordnede mål og prioriteter. Disse forandringer afspejlede den generelle udvikling i NATO's fokus væk fra traditionelt territorialforsvar og over mod asymmetriske trusler og *out-of-area*-missioner.

Totalforsvaret og det civile beredskabs historie i Danmark

I Danmark kom det civile beredskab til at indgå som centralt element i totalforsvaret – et koncept, man havde importeret fra Sverige som modsvar til det 20. århundredes "totale krig". Begrebet blev aldrig defineret formelt, men fra begyndelsen af 1960'erne opstod konsensus om, at det danske totalforsvar bestod af fire elementer: militær, politi, civilforsvar og civilt beredskab. Desuden skulle det organiseres på både centralt og regionalt niveau.⁴⁹

Danmark påbegyndte opbygningen af et civilt beredskab som direkte konsekvens af udviklingen i alliancen og efter henstillinger fra NATO. I 1956 nedsatte regeringen således et regeringsudvalg for civilt beredskab, hvis lovforberedende arbejde mundede ud i Danmarks første lov om civilt beredskab i 1959.⁵⁰ Loven etablerede sektoransvarsprincippet, som tilsiger, at hver samfundssektor (de facto ministerier og styrelser) har ansvaret for beredskabsplanlægningen inden for eget ministerområde.⁵¹ Desuden nedsattes et folketingsudvalg på 11 personer til at følge arbejdet samt et sekretariat for civilt beredskab under Statsministeriet, der skulle varetage de planlægningsopgaver, som krævede central styring, samt koordinere og sikre fremdrift i planlægningsarbejdet.

NATO tillod en relativt høj grad af national autonomi i udformningen af det civile beredskab, så længe man arbejdede hen imod de overordnede mål. Hvor selve det, at Danmark fik en civil beredskabslov, altså skete som en direkte følge af pres/krav fra NATO og dermed en direkte overførsel, byggede implementeringen heraf på en oversættelse til regionale og nationale forhold. Strukturen var blevet til med inspiration fra Norge og Sverige, som statsminister H.C. Hansen flittigt henviste til i sin fremlæggelsestale. Samtidig påpegede han, at der i Norge og Sverige var langt mere central styring med området udført af større styrelser, mens man i Danmark holdt på en mere decentral organisation.⁵²

NATO's krav og den efterfølgende lov blev startskuddet til en betydelig udbygning af det civile beredskab, herunder udflytningsbunkeren REGAN (regeringsanlæg) Vest, der blev opført som en direkte følge af NATO's krav om sikring af regeringens overlevelse i krig.⁵³ NATO's krav blev altså efterlevet, men de blev også implementeret i en dansk strategisk kultur, der var utilpas ved militarisme og militarisering, og som ofte lagde sig op ad eller henviste til det nordiske i implementeringen af sikkerhedspolitiske tiltag.⁵⁴

46 NATO, 1997, kap. 11; Gajewski, 2017, s. 161ff; NATO, 1998, s. 186-187.

47 Jacuch, 2020b, s. 274.

48 NATO, 2006; Jacuch, 2009, s. 3; Maylam og Grison, 2021, s. 3.

49 Vinther, 2005, s. 3ff; Frandsen, 2021, s. 57ff.

50 Frandsen, 2021, s. 82ff.

51 "Sektor" er ikke et entydigt defineret begreb i dansk lovgivning, men Rigsrevisionen angiver i sin beretning fra april 2014 til Statsrevisionerne om statens planlægning og koordinering af beredskabet for større ulykker og katastrofer, at der i praksis sættes lighedstegn mellem ministerområder og samfundets sektorer i Danmark, jf. Rigsrevisionen, 2014, s. 3.

52 Folketingsstidende, 1959, spalte 3541-3545.

53 Frandsen, 2021, s. 289-299; se også Frandsen og Egeskov, 2024.

54 Wivel, 2020, s. 414; Farbøl et al., 2020, s. 607, 615.

I 1962 blev det centrale ansvar for og opsyn med beredskabsplanlægningen flyttet fra Statsministeriet til Indenrigsministeriet under Sekretariatet for Civilt Beredskab (RUCB),⁵⁵ og i 1974 blev hovedansvaret for koordineringen af og opsynet med det civile beredskab samt en del af de opgaver, som ikke kunne lægges ind under andre styrelser, jf. sektoransvarsprincippet, delegeret til Civilforsvarsstyrelsen. Enkelte opgaver forblev dog direkte under Indenrigsministeriet, som også Civilforsvarsstyrelsen henhørte under.⁵⁶ Civilforsvarsstyrelsen havde noget mindre pondus end et udvalg direkte under regeringen, og dette medførte f.eks. uklarhed om mandater i en krigssituation.⁵⁷ I 1984 indførtes et kommunalt civilt beredskab, idet kommunerne frem for som hidtil at yde bistand til sektorplanlægningen nu også selv skulle beredskabsplanlægge på det kommunale område.⁵⁸ Alle disse udviklinger betød, at beredskabsområdet blev mere og mere decentraliseret fra at udgøre "sit eget" område til at være integreret i mange forskellige områder. Det skabte en dansk strategisk kultur for decentralisering og fragmentering på beredskabsområdet.

I 1993 blev Civilforsvarsstyrelsen lagt sammen med Statens Brandinspektion under den nyoprettede beredskabsstyrelse, som fortsat lå under Indenrigsministeriet. Først i 2004 blev Beredskabsstyrelsen overført til Forsvarsministeriet.⁵⁹ I en oversigtsartikel fra 1997 over det civile beredskab og dets opgaver skrev to af styrelsens medarbejdere: "Der er i første række et markant behov for at kunne beskrive de enkelte elementer i beredskabet på en enkel og overskuelig måde. Den nuværende struktur, specielt inden for den civile sektor, er behæftet med terminologisk uklarhed. Stort set ingen er i stand til at forklare de mange og ofte indbyrdes afhængige strukturer, organisationer og myndigheder."⁶⁰ Forvirringen skyldtes ikke blot sektoransvaret, men også de forskellige planlægningsniveauer. Derudover kan det have haft en effekt, at de centrale styringsorganer – Civilforsvarsstyrelsen og RUCB – ikke længere fandtes. Området stod således uden central styring.

Generelt og på trods af uoverskueligheden gennemgik det civile beredskab dog den reorientering i trusselsopfattelser og fokusområder i NATO, som fulgte af den generelle sikkerhedspolitiske udvikling i årtierne efter den kolde krigs afslutning. Der var tale om et betydeligt slanket apparat, der i højere grad sigtede mod naturskabte katastrofer og enkeltstående hændelser end forberedelse af samfundet på understøttelse af militære operationer i et krigsscenario. Mens NATO's medlemslande høstede den såkaldte "fredsdividende" på de vestlige forsvarsbudgetter, indkasserede de således også en "beredskabsdividende" i form af dalende fokus på civilt beredskab og civilforsvar.⁶¹ I Danmark ophørte den faste bemanning i REGAN Vest eksempelvis i 2003, og i 2012 udgik regeringens primære udflytningsanlæg helt af beredskabet for et årti senere at åbne for offentligheden som museum – meget symbolsk forsinket af COVID-19 og knap et år efter udbruddet af krigen i Ukraine.

Totalforsvarets udfasning

Totalforsvarets stilling i Danmark i dag må betegnes som uklar. Det er skrevet ind i bemærkningerne til den gældende forsvarslov af 27. februar 2001, hvori det hedder: "Forsvaret samarbejder med og støtter det øvrige totalforsvar. Totalforsvaret er et samarbejde mellem forsvaret, politiet, redningsberedskabet og det civile beredskab, som udgør de fire totalforsvarskomponenter."⁶² Således ses ikke blot en kontinuitet, men også en lovfæstelse af de fire komponenter fra den kolde krig. Det er dog uklart, hvor – om noget sted – trådene samles. I forsvarsforliget 2005-2009 etableredes en "totalforsvarsstyrke", en reservesstyrke til opgaver i forbindelse med sikring og værtsnationsstøtte (HNS). Denne styrke udgør dog ikke i sig selv et totalforsvar, om end den bidrager til løsning af relaterede opgaver.⁶³ På Forsvarets eget websted defineres totalforsvaret som "Danmarks samlede beredskab" (senest opdateret i 2020).⁶⁴ Forsvarsforliget 2018-2023 nævner Totalforsvarsstyrkens opgaver, men ikke totalforsvaret som sådan.⁶⁵ Det nugældende forsvarsforlig (2024-2033) omtaler forsvarsopgaver til støtte for den civile sektor og myndigheder, herunder politi, beredskab, beskyttelse af kritisk infrastruktur m.v., men nævner hverken totalforsvar eller Totalforsvarsstyrken. I stedet bruges betegnelsen "samfundssikkerhed".⁶⁶

⁵⁵ Frandsen, 2021, s. 108ff; Petersen og Jacobsen, 1997, s. 217-218.

⁵⁶ Beredskabsstyrelsen, 1974.

⁵⁷ Vinther, 2005.

⁵⁸ Pedersen og Pedersen, 2014, s. 256ff.

⁵⁹ Beredskabsstyrelsen, 2023.

⁶⁰ Petersen og Jacobsen, 1997, s. 238.

⁶¹ Den Sikkerhedspolitiske Analysegruppe, 2022, s. 62; Ringsmose og Brøndum, 2018; Dahlberg og Krogh, 2024.

⁶² Forsvarsministeriet, 2000.

⁶³ Forsvarsministeriet, 2004; Forsvaret, 2020; Dahlberg, 2024, s. 103, 109-110; Forsvaret, u. å.; Engen, 2021.

⁶⁴ Forsvaret, 2020.

⁶⁵ Forsvarsministeriet, 2018.

⁶⁶ Forsvarsministeriet, 2023.

Totalforsvarsbegrebet synes således, trods dets lovfæstelse, at være gledet ud af officiel brug, og modsat de øvrige nordiske lande anvendes det ikke som en samlebetegnelse for Danmarks samlede tilgang til beredskab og forsvar. Med andre ord eksisterer der i dag tilsyneladende hverken noget dansk totalforsvar eller en vision for et,⁶⁷ og NATO's fornyede resiliensdagsorden ser ikke ud til at have skabt opmærksomhed om begrebet, selv om NATO-terminen *whole-of-society* må siges at udtrykke stort set det samme som det klassiske danske totalforsvarsbegreb⁶⁸ – eller måske rettere et nyt totalberedskabskoncept.

Danmark står på dette område i modsætning til de øvrige nordiske lande, hvor totalforsvarskonceptet i de seneste ti år har fået en genopstandelse og givet anledning til forskning i og diskussioner om, hvad totalforsvar indebærer i det 21. århundrede.⁶⁹ Den primære forskel på dengang og nu synes at være, at hvor den kolde krigs totalforsvar i sidste ende var tiltænkt krig, er tankegangen i dag udvidet til også at omfatte gråzonen mellem dyb fred og væbnet konflikt. Mens man under den kolde krig planlagde til, "hvis krigen kommer", handler det i dag også og måske især om *left of bang*, altså alt det, der sker under tærsklen for egentlig krig.⁷⁰ Nogle iagttagere mener ligefrem, at NATO her har noget at lære af de nordiske lande, altså at overførsel den anden vej er oplagt.⁷¹

Dansk sikkerhedspolitik efter den kolde krig bar i høj grad præg af en orientering væk fra det nordiske fokus på afspænding over mod USA og krigsdeltagelse i den konkrete udformning af sikkerhedspolitikken.⁷² Med det har vi også set en bevægelse i den strategiske kultur hen imod en større accept af militarisering. Efter starten på Donald Trumps anden præsidentperiode i januar 2025 ses tillige en ny vending mod det nordiske og det europæiske og en kombination af dette med militære dagsordener. I den forbindelse bemærkes det, at de nordiske ministre i slutningen af november 2024 mødtes i Oslo i regi af Hagasamarbejdet om civilt beredskab og forsvar og herfra udsendte en deklaration, som udtrykte et fælles ønske om tættere samarbejde mellem Sverige, Norge, Finland, Island og Danmark på området: "The Nordic countries call for an enhanced and coordinated Nordic crisis preparedness cooperation encompassing an all-hazards and whole-of-society approach in line with NATO and EU policies." Samtidig fremgik det af deklarationen, at det traditionelle Hagafokus på fredstidshændelser bør udvides gennem et tættere samarbejde med NORDEFCO, det nordiske forsvarssamarbejde.⁷³

Dog ser det for nuværende ikke ud til, at Danmark i lighed med sine naboer vil genoplive totalforsvarstankegangen. Således mangler der en ramme, som binder resiliensområdet til det militære forsvar og koordinerer overlap og snitflader.

Dansk sikkerhed i en EU-ramme

Dansk EU-integration har traditionelt fulgt en forbeholden linje, mest konkret udtrykt i de fire forbehold med Edinburghaftalen af 1993. I samme ånd som strategisk kultur taler Anders Wivel om en dansk EU-politisk kultur præget af en pragmatisk og selektiv tilgang til integration, nordiske idealer og et forsvar for nationale interesser og med hang til udvidelse i bredden (nye medlemsstater) snarere end i dybden (øget integration). Han konstaterer imidlertid også, at øget integration på pragmatisk facon er blevet accepteret som betingelse for fortsat medlemskab, og på enkelte udvalgte områder har Danmark sågar ført en egentlig aktivistisk politik, når der er opstået handlerum herfor. Samlet karakteriseres dansk EU-politik som en "nødvendighedens politik", hvilket dog ikke udelukker aktivisme.⁷⁴

Med afskaffelsen af forsvarsforbeholdet per 1. juli 2022 har Danmark signaleret et klart ønske om en dybere EU-integration på det sikkerhedspolitiske område. Samtidig har EU i langt højere grad end tidligere meldt sig på banen som sikkerhedspolitisk aktør efter Ruslands invasion af Ukraine⁷⁵ og i særdeleshed efter Donald Trumps tiltræden som amerikansk præsident i januar 2025. Begge dele efterlader et mulighedsvindue, som lige nu står åbent.⁷⁶ Man kan sige, at såvel EU som aktør inden for territorialforsvar samt Danmark som sikkerhedspolitisk aktør i EU er områder, der først nu for alvor er ved at blive etableret og dermed endnu relativt uskrevne blade.

På resiliensområdet har EU dog spillet en større rolle i det seneste tiår, og modsat NATO råder unionen over konkrete lovgivningsværktøjer til at sikre efterlevelse. Nedenfor gennemgår vi, hvad det er for krav, som Danmark står over for på resiliensområdet, og hvordan de implementeres i de rammer, vi har ridset op i det foregående.

67 Fjäder og Schalin, 2024, s. 10; Wither, 2020, s. 63; Wrange et al., 2024.

68 NATO, 2021e. De to bliver f.eks. brugt som udtryk for det samme i Klein et al., 2019, s. 8; se også Ljungkvist, 2024; Monaghan et al., 2024, s. 13-14.

69 Wither, 2020; Forsvarets højskole, 2023; Olsson og Ruffa, 2023; School of Global Studies, 2024.

70 Klein et al., 2019.

71 Maylam og Grison, 2021, s. 11; Christie og Berzina, 2022, s. 9-11.

72 Wivel, 2020.

73 Se Regjeringen, 2024 for link til deklarationen.

74 Wivel, 2017, citat s. 443.

75 Den Sikkerhedspolitiske Analysegruppe, 2022, s. 42-46.

76 Nissen, 2022; Levinsen og Binder, 2023

Del 2: Krav og forventninger til dansk modstandsdygtighed

Efter invasionen af Krim i 2014 og det fornyede fokus på europæisk territorialforsvar gjorde NATO resiliens til en del af sin officielle dagsorden med vedtagelsen af *Commitment to enhance resilience* i 2016. Udmeldingen slog fast, at "(r)esilience is an essential basis for credible deterrence and defence and effective fulfilment of the Alliance's core tasks."⁷⁷ Samme år udarbejdede Civil Emergency Planning Committee (CEPC), som SCEPC da havde ændret navn til, to rapporter om emnet samt en trusselsanalyse. Indledningsvist blev beredskabsområdet altså set som en primus motor i arbejdet med resiliens.⁷⁸

I kommunikéet fra NATO-topmødet i Warszawa i juli 2016 hed det bl.a.:

We now face a broader and evolving range of military and non-military security challenges, which is the context for the Alliance's long term adaptation. Being resilient against these challenges requires Allies to maintain and protect critical civilian capabilities, alongside and in support of military capabilities, and to work across the whole of government and with the private sector. It also requires the Alliance to continue to engage, as appropriate, with international bodies, particularly the European Union, and with partners.

(...)

Today we have made a commitment to continue to enhance our resilience and to maintain and further develop our individual and collective capacity to resist any form of armed attack. Civil preparedness is a central pillar of Allies' resilience and a critical enabler for Alliance collective defence. While this remains a national responsibility, NATO can support Allies in assessing and, upon request, enhancing their civil preparedness. We will improve civil preparedness by achieving the NATO Baseline Requirements for National Resilience, which focus on continuity of government, continuity of essential services, security of critical civilian infrastructure, and support to military forces with civilian means.⁷⁹

Dette såkaldte *Resilience Pledge* (RP) kan sammenlignes med det *Defence Investment Pledge* (DIP), stats- og regeringslederne to år tidligere havde givet hinanden på topmødet i Wales – de berømte to procent af BNP, som skulle allokere af medlemslandene til forsvarsudgifter, og som udgjorde udgiftsmålet frem til juni 2025, hvor det blev hævet til fem procent.⁸⁰ Resiliensløftet kunne dengang imidlertid ikke reduceres til en simpel procentsats, hvilket var baggrunden for formuleringen af NATO's syv *baseline requirements* på resiliensområdet, som udfoldes herunder.⁸¹

NATO's 7 resiliensmål:

- 1 videreførelse af regeringsevnen
- 2 modstandsdygtig energiforsyning
- 3 håndtering af ukontrollerede menneskestrømme
- 4 robust fødevarer- og vandforsyning
- 5 håndtering af massetilskadekomst
- 6 resiliente civile kommunikationssystemer
- 7 robuste civile transportsystemer.

⁷⁷ NATO, 2016a.

⁷⁸ CCOE, 2018, s. 3; Maylam og Grison, 2021, s. 7.

⁷⁹ NATO, 2016a.

⁸⁰ NATO, 2024b.

⁸¹ NATO, 2024d; Prior, 2017; Roepke og Thankey, 2019; NATO, 2024d; Hall og Sandeman, 2022, s. 9.

Resiliensmålene har både et freds- og et krigssigte og dermed også et militært aspekt, selv om den egentlige militære krisestyring sker i regi af NATO Crisis Response System, som til dels er samordnet med resiliensmålene gennem specifikke tiltag.⁸² Dertil kommer, at NATO først og fremmest er en militæralliance, hvorfor organisationens resiliensfokus altid i sidste ende har til formål at styrke medlemslandenes støtte til den kollektive kampbevne gennem opbygning af generel modstandsdygtighed.⁸³ Der har fra begyndelsen været en tæt kobling mellem resiliensmålene og opbygningen af evnen til at levere værtnationsstøtte (HNS), selv om HSN først for alvor tiltrak sig alliancens opmærksomhed fra cirka 2018 med afholdelsen af den store Trident Juncture-øvelse i Norge samt en lang række andre øvelser omkring dette tidspunkt.⁸⁴

I NATO's doktrin for civilt-militært samarbejde (CIMIC) fra samme år understreges det, at militære operationer nødvendigvis må understøttes af civile sektorer, hvorfor resiliens her beskrives som kombinationen af civilt beredskab og militære kapabiliteter. Doktrinen understreger, at civilt beredskab er et nationalt anliggende, at hver nation forventes at opbygge et civilt beredskab med det mål at styrke resiliensen, og at NATO ved operationer i medlemslande forventer, at værtnationen varetager CIMIC-funktioner.⁸⁵ NATO stiller således specifikt krav til samfundsmæssig resiliens som grundlag for militær operabilitet. Også dette er en videreførelse af (eller rettere tilbagevenden til) den kolde krigs civile beredskabsbegreb i NATO, hvor det civile beredskab på "hjemmefronten" skulle understøtte den militære front, og nu, som dengang, defineres området som et nationalt ansvar under artikel 3, der er underlagt review (se nedenfor).

Disse tiltag blev fulgt op af et *Strengthened Resilience Commitment* i 2021, der slår fast, at resiliens skal opbygges på tværs af samfundssektorer og i samarbejde med private aktører.⁸⁶ Heri hedder det, at:

Allies will develop a proposal to establish, assess, review and monitor resilience objectives to guide nationally-developed resilience goals and implementation plans. It will be up to each individual Ally to determine how to establish and meet national resilience goals and implementation plans, allowing them to do so in a manner that is compatible with respective national competences, structures, processes and obligations, and where applicable those of the EU.⁸⁷

Også NATO's *Warfighting Capstone Concept* fra 2021 inkluderer lagdelt resiliens på tværs af det militære og civile domæne som en forudsætning for udviklingen af forsvarsevnen.⁸⁸ NATO har gentaget vigtigheden af resiliensdagsordenen i det nye strategiske koncept fra 2022 og igen ved topmødet i Vilnius i 2023.⁸⁹ Siden 2022 afholdes endvidere et årligt resilienssymposium.⁹⁰

De overordnede koncepter og målsætninger efterlader en del frihed til at implementere resiliens tiltag nationalt. Løftet om at udvikle et system til at overvåge og rådgive om nationale resiliens tiltag er fulgt op med etableringen af NATO's Resilience Committee (RC) i oktober 2022 i form af en Senior Advisory Body for resiliens og civilt beredskab. Komitéen er "responsible for maintaining a planning and review cycle for resilience at NATO, including the establishment, assessment, review and monitoring of resilience objectives to guide nationally-developed resilience goals and related implementation plans" og residerer over Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre (EADRCC) samt seks planlægningsgrupper på områderne 1) kommunikation, 2) civilbeskyttelse, 3) energi, 4) fødevarer og landbrug, 5) sundhed og 6) transport.⁹¹

RC afløser CEPC og er således den mest markante nyskabelse på det civile beredskabsområde i NATO siden 1955. Særligt værd at bemærke er en genganger fra SCEPCs nedsættelse, nemlig et forstærket fokus på medlemslandenes ansvar for planlægning og implementering, hvilket ellers de seneste år har indgået som en mindre del af de generelle *capability reviews* på det militære område.⁹²

Det må dog bemærkes, at med den mere eller mindre totale decentralisering af implementering i sektorerne og bortfaldet af totalforsvarsrammen er koblingen mellem resiliens og militær kapacitet, som er central i NATO-regi, mindre tydelig i en dansk kontekst. I det følgende afsnit gennemgås udviklingen af NATO's resiliensbegreb mere detaljeret.

82 Christie og Berzina, 2022, s. 5; interview med Beredskabsstyrelsen den 27. juni 2024 i Birkerød.

83 Interview med Beredskabsstyrelsen den 27. juni 2024 i Birkerød.

84 Interview med Beredskabsstyrelsen den 27. juni 2024 i Birkerød; se også Tetzlaff, 2024b.

85 NATO, 2018a; Meyer-Minnemann, 2017; Williams og Glozdek, 2023.

86 NATO, 2021f.

87 NATO, 2021f.

88 NATO, 2021d.

89 NATO, 2022b; NATO, 2023d.

90 NATO, 2024e.

91 NATO, 2022c.

92 Siden 2016 er der udarbejdet et nyt *capability review* hvert andet år, jf. Schmaglowski, 2018.

NATO's resiliensbegreb

På NATO-topmødet i Warszawa den 8. og 9. juli 2016 blev det understreget, som citaterne herover viser, at civilt beredskab nok er et nationalt ansvar, men at resiliens samtidig er et område med stor betydning for NATO. Oplægget til topmødet omfattede temaerne *Resilience and Article 3* og *Civil Preparedness*, og resiliens beskrives her som "a society's ability to resist and recover easily and quickly from these shocks, combining civilian, economic, commercial and military factors. In sum, resilience is the combination of civil preparedness and military capacity" og forankres i NATO-traktatens artikel 3 med en tydelig kobling til afskrækkelse:

When Allies are well prepared, they are less likely to be attacked, making NATO as a whole stronger. (...) Military efforts to defend Alliance territory and populations therefore need to be complemented by robust civil preparedness. However, civil assets can be vulnerable to external attack and internal disruption in times of peace and of war. By reducing these vulnerabilities, NATO reduces the risk of a potential attack, reinforcing its deterrence. A high level of resilience is therefore an essential component of a credible deterrence.⁹³

Det efterfølgende topmøde i Bruxelles i juli 2018 bragte ikke meget nyt til bordet, for så vidt angår resiliensdagsordenen. I det officielle kommuniké nævnes resiliensmålene således ikke direkte, men modstandsdygtighed over for terrorisme og hybridtrusler omtales, ligesom der for første gang ses et egentligt fokus på energiforsyning. Ifølge kommunikéet skal NATO's rolle omdefineres for bedre at beskytte kritisk infrastruktur i medlemslandene og reducere deres sårbarhed over for politisk og økonomisk afpresning. Samtidig annonceredes etableringen af de såkaldte Counter-Hybrid Support Teams.⁹⁴ Året før var Hybrid Center of Excellence i Helsinki, Finland, endvidere blevet grundlagt som en selvstændig enhed affilieret med både NATO og EU på baggrund af en fælles erklæring fra de to organisationer på topmødet i Warszawa.⁹⁵

På mødet i London i december 2019 bad lederne af NATO-landene den daværende generalsekretær Jens Stoltenberg sætte sig i spidsen for et udviklingsarbejde, som skulle styrke og tilpasse alliancen frem mod 2030. Generalsekretæren fremlagde resultatet på topmødet i Bruxelles i juni 2021 og fik her stats- og regeringsledernes opbakning til den såkaldte NATO 2030 Agenda, som består af ni tiltag, der skal ruste alliancen til en ny æra med forøget global konkurrence. Tiltag 3 har overskriften *Improved Resilience* og slår i første afsnit fast, at resiliens er NATO's "første forsvarslinje", ligesom resiliensstilgangen eksplicit kobles med afskrækkelsesdagsordenen (som i øvrigt dækkes af tiltag 2):

Our militaries require resilient civilian infrastructure and services to operate effectively in peace, crisis or conflict. Resilience is also key to pushing back on potential adversaries who use a broad range of military, political and economic tools to try to weaken our societies and undermine Allied security.⁹⁶

De syv resiliensmål beskrives som en målestok, medlemslandene kan anvende til at vurdere deres egen modstandsdygtighed, og der henvises til en omfattende rapport om bl.a. kritisk infrastruktur, brændstof- og fødevarerforsyning samt telekommunikation, som alliancens forsvarsministre havde diskuteret året før (2020). NATO 2030 Agenda bygger på de eksisterende tiltag ved helt konkret at styrke alliancens rolle i og muligheder for at sikre et minimumsniveau af "shared resilience among Allies" (NATO 2021). Som nævnt tidligere er de syv resiliensmål i høj grad sammenfaldende med de 11 prioriteter for civilt beredskab under den kolde krig. Dette reflekterer NATO's generelle tilbagevenden til et fokus på medlemslandenes territorialforsvar, og resiliensområdet kan således siges at have foretaget en *full circle*. Selv om selve infrastrukturen på visse af områderne, f.eks. kommunikation og energiforsyning, har udviklet sig meget siden den kolde krig, er det overordnede mål om at sikre dem mod forstyrrelser og chokpåvirkninger uændret.

I generalsekretærens årsrapport for 2023 blev resiliens og afskrækkelse beskrevet som "to sider af samme sag", og denne erkendelse lå også bag stats- og regeringsledernes vedtagelse af RO samme år. Disse målsætninger skal styrke alliancens samlede modstandsdygtighed over for strategiske chok og forstyrrelser med respekt for medlemslandenes individuelle behov og forskelligheder. Der er således tale om resiliensmålsætninger, som medlemslandene selv formulerer og tilpasser nationale forhold, og som skal understøtte udviklingen af nationale mål for modstandsdygtighed og planer for implementering.⁹⁷ RO bygger videre på de syv resiliensmål som endnu et redskab i den samlede værktøjskasse, NATO har udviklet til at styrke civilt beredskab bredt i alliancen. Nationerne bliver med RO bedt om at formulere nationale mål baseret på de syv overordnede resiliensmål med henblik på at reducere deres sårbarheder og dermed styrke alliancens samlede robusthed.⁹⁸

⁹³ NATO, 2016b, s. 131.

⁹⁴ NATO, 2024a.

⁹⁵ Hybrid CoE, u. å.

⁹⁶ NATO, 2021b.

⁹⁷ NATO, 2023b, s. 54.

⁹⁸ Interview med Beredskabsstyrelsen den 27. juni 2024 i Birkørød.

Et andet redskab i værktøjskassen er den såkaldte NATO Resilience Expert Pool, som består af omkring 500 eksperter inden for bl.a. civilbeskyttelse, kommunikation, transport, sundhed, energi og fødevarer- og vandforsyning. Mange af disse eksperter har gennem årene bidraget til udviklingen af bl.a. de syv resiliensmål og indgår nu i en samlet pulje, som medlemslandene kan trække på i udviklingen af nationale resiliensmålsætninger m.v. Eksperterne uddannes på særlige kurser, hvoraf det første blev afholdt i Bukarest i november 2023 i samarbejde med Euro-Atlantic Resilience Centre, og de kan udsendes til medlemslandene som en del af Resilience Advisory Support Teams (RAST).⁹⁹

Senest har Resilience Committee på et møde i februar 2025 præsenteret det såkaldte *Resilience Reference Curriculum*, en samling af frit tilgængelige læringsredskaber, henvisninger og undervisningsmaterialer, som gennem uddannelse og kompetenceudvikling skal styrke alliancen og dens partnerlandes modstandsdygtighed over for både militære og ikkemilitære trusler såvel som naturskabte katastrofer og nedbrud i infrastruktur.¹⁰⁰

Nedenfor gennemgår vi de syv resiliensmål og deres implementering i en dansk kontekst, herunder de forskellige myndigheders sektoransvar og bidrag til samfundets og alliancens samlede modstandsdygtighed.¹⁰¹ Det bemærkes, at de syv resiliensmål er gensidigt forbundne og overlappende, hvorfor indholdet bør forstås ud fra en helhedsbetragtning.¹⁰² Derefter beskrives de to væsentligste EU-direktiver inden for samfundssikkerhed, NIS2 og CER.

Resiliensmål 1: Videreførelse af regeringsevnen

Det første resiliensmål omhandler videreførelse af regeringsevnen og kritiske regeringsfunktioner i medlemslandene, herunder robusthed i forsyningskæder for især regerings- og myndighedsfunktioner, som vurderes kritiske for støtte til NATO's militære operationer.¹⁰³ HNS er Forsvarskommandoens sektoransvar og koordineres med andre myndigheder i Den Nationale Operative Stab (NOST) og andre myndighedsfora.¹⁰⁴

Man skal i denne forbindelse forstå "regeringsevne" bredt. Inkluderet heri er både det danske sektoransvar som grundlæggende princip og det civile beredskab i den betydning, det har haft i Danmark siden loven fra 1959. Resiliensmål 1 omhandler altså samfundets samlede evne til fortsat at kunne fungere i ekstraordinære situationer, jf. samfundssikkerhedsbegrebet, som det fra 2022 ses at optræde stadigt tydeligere på den danske dagsorden.¹⁰⁵ Således kan udsendelsen af pjecen *Forberedt på kriser* til danske borgere i juni 2024 også siges at bidrage til at styrke modstandsdygtigheden i samfundet gennem øget robusthed i hjemmeberedskabet.¹⁰⁶

For Danmarks vedkommende sker efterlevelsen af resiliensmål 1 først og fremmest i medfør af bl.a. *National Beredskabsplan*, som ikke er offentligt tilgængelig. Beredskabsstyrelsens publikation *Retningslinjer for Krisestyling*, senest revideret i 2019, beskriver dog i overordnede vendinger den danske krisestyringsorganisation og de grundlæggende principper for beredskabs- og kontinuitetsplanlægning.¹⁰⁷ Heraf fremgår, at den tværministerielle (men ikkeoperative) kriseberebshedsgruppe er ansvarlig for udvikling og afprøvning af det danske krisestylingssystem, herunder afholdelse af nationale krisestylingsovelser hvert andet år. Denne øvelsesserie, kaldet KRISØV, påbegyndtes i 2003 efter terrorangrebene i USA to år tidligere og kørte i faste toårige cykler frem til 2019.¹⁰⁸ Håndteringen af COVID-19 og senere krigen i Ukraine betød imidlertid, at det nationale beredskab og krisestylingssystemet siden begyndelsen af 2020 har været konstant aktiveret, hvorfor myndighederne har fokuseret på andre typer af øvelser frem for de meget ressourcekrævende tværgående nationale krisestylingsovelser.¹⁰⁹

⁹⁹ NATO, 2023c.

¹⁰⁰ NATO, 2025.

¹⁰¹ Det konkrete indhold af resiliensmålene er fra NATO's side udarbejdet til begrænset brug for de involverede myndigheder i alliancens medlemslande. Resiliensmålenes delkrav er ikke offentliggjort i Danmark, hvorfor nedenstående gennemgang bygger på åbne kilder. For en mere detaljeret gennemgang henvises til CCOE, 2024, s. 86-89, som indeholder en relativt grundig beskrivelse af de syv resiliensmål. For særligt resiliensmålenes betydning for CISR (Critical Infrastructure Security and Resilience) henvises til Evans, 2022.

¹⁰² Lipert-Sowa, 2022, s. 289.

¹⁰³ Keil et al., 2021, s. 13.

¹⁰⁴ NOST var fra etableringen i 2005 forankret i Rigspolitiet, men blev i august 2024 ved kongelig forordning resortoverført til det nyoprettede Ministeriet for Samfundssikkerhed og Beredskab. Det er i skrivende stund ikke meldt ud, hvad resortoverførslen i praksis kommer til at betyde for det danske krisestylingssystem. Man havde identificeret et behov for revision heraf forud for etableringen af det nye ministerium. Jf. Struwe og Rasmussen, 2024.

¹⁰⁵ Breitenbach og Tetzlaff, 2022; Den Sikkerhedspolitiske Analysegruppe, 2022; Dahlberg, 2024, s. 101-128; Dahlberg og Schrøder, 2024.

¹⁰⁶ Beredskabsstyrelsen, u. å. Begrebet "Whole-of-government"-tilgang betegner overordnet en samtænkt og koordineret beredskabsindsats i alle samfundets sektorer og forvaltningsniveauer (f.eks. stat, regioner og kommuner), mens "Whole-of-society" også inkluderer civilsamfund, erhvervsliv, vidensinstitutioner og borgere.

¹⁰⁷ Beredskabsstyrelsen, 2019.

¹⁰⁸ Beredskabsstyrelsen, 2020.

¹⁰⁹ Spørgsmålet om nationale krisestylingsovelser blev rejst i forbindelse med den offentlige debat i foråret 2024 om dansk samfundssikkerhed. Se f.eks. Holst og Bigum, 2024.

Resiliensmål 2: Modstandsdygtig energiforsyning

Krigsudbruddet i Ukraine i 2022 satte for alvor energisikkerhed på dagsordenen i Europa. Herhjemme blev der lagt planer for prioritering af energi til erhvervslivet, og fra politisk side forsøgte man at afbøde konsekvenserne af en forsyningskrise med prisloft og afdragsordninger til danskerne.¹¹⁰ Netop dette emne udgør det andet af NATO's resiliensmål, som overordnet sigter mod at sikre stabil energiforsyning under kriser gennem mitigerende af risici og trusler, konsekvensnedsbringelse af usikre forsyningskæder og reduktion af gensidige afhængigheder og dermed afbødning af potentielle kaskadeeffekter samt sikring af adgang til stabile energikilder. Målet er at styrke alliansens evne til at sikre og fastholde kritiske energileverancer til understøttelse af NATO's militære operationer, hvilket også fremgik tydeligt af punkt 78 i erklæringen fra regeringschefernes topmøde i Bruxelles i juli 2018, hvori det hed: "Energy security plays an important role in our common security. A stable and reliable energy supply, the diversification of routes, suppliers and energy resources, and the interconnectivity of energy networks are of critical importance and increase our resilience against political and economic pressure."¹¹¹ Siden 2012 har der eksisteret et NATO Centre of Excellence med fokus på energisikkerhed. Det er fysisk placeret i Litauen.¹¹²

I Danmark ligger sektoransvaret for energiforsyning hos Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet og er i praksis delegeret til Energistyrelsen, som gennem de seneste år har opbygget en stor beredskabsafdeling. Dertil kommer, at den danske *Transmission System Operator* (TSO), den offentligt ejede virksomhed Energinet, som ejer og driver højspændings- og gasnettet i Danmark, råder over væsentlige beredskabs- og krisestyringsressourcer.¹¹³ Baseret på bl.a. erfaringer fra en tværgående analyse af et kontrolleret strømafbud fra 2022 beskriver Energistyrelsen i en vejledning risikoen for såkaldte *brownouts* (planlagte afkoblinger af elforbrugere som følge af tekniske nedbrud eller effektmangel), at både private og offentlige virksomheder bør overveje behovet for beredskab over for strømafbrydelser. Energistyrelsen understreger dog, at der ikke er krav til, hvordan den enkelte offentlige organisation skal sikre sig mod strømafbrydelser, jf. sektoransvaret.¹¹⁴

Resiliensmål 3: Håndtering af ukontrollerede menneskestrømme

Der har i de senere år været flere eksempler på anvendelse af såkaldt "instrumentaliseret migration", som er et redskab i den hybride værktøjskasse, hvor en aktør f.eks. søger at destabilisere en stat ved bevidst at dirigere strømme af flygtninge eller migranter ind på dens territorium. Polen har f.eks. anklaget nabolandet Belarus for at tilbyde visum til migranter fra f.eks. Syrien og opfordre dem til at fortsætte ind i EU over den polske grænse.¹¹⁵ Også Finland har siden 2022 rettet anklager mod Rusland for med overlæg at hjælpe strømme af migranter videre over grænsen, mens der ved landegrænsen til Rusland i det nordligste Norge har været eksempler på *weaponized migration* helt tilbage til 2015.¹¹⁶ Sådanne pludselige bevægelser af menneskestrømme kan udløses af naturskabte hændelser såvel som intentionelle konflikter, økonomisk ulighed og regional politisk ustabilitet.

NATO's tredje resiliensmål retter sig mod medlemslandenes evne til at håndtere netop ukontrollerede menneskestrømme både ind over og inden for egne grænser, hvilket også har forsvarsmæssig betydning. Dels kan militære kapaciteter blive indsat inden for landets grænser til støtte for andre myndigheder i håndteringen af flygtningestrømme; dels påvirker ukontrolleret migration den regionale stabilitet gennem risiko for smittespredning og konfliktoptrapning. Også resiliensmål 3 skal ses i sammenhæng med NATO's forventninger til medlemslandene om at kunne håndtere HNS, hvilket er en vigtig opgave herhjemme grundet Danmarks geografiske placering ved adgangsvejen til Østersøen.¹¹⁷ Således indgår *de-conflicting* af civile menneskestrømme og indkomne militære styrker, herunder prioritering af transportkorridorer m.v., som en konkret opgave i dette resiliensmål.

I Danmark har politiet sektoransvaret for håndtering af ukontrollerede menneskestrømme, eftersom den danske grænsekontrol siden nedlæggelsen af Toldgrænsekorpset i april 1969 har været en politiopgave. Den samlede opgave koordineres i NOST.¹¹⁸ Det skete eksempelvis i september 2015, da syriske migranter i store tal kom ind i landet.¹¹⁹

¹¹⁰ Surwillo og Slakaityte, 2023; Lindholm, 2022.

¹¹¹ NATO, 2018b.

¹¹² Betydningen af NATO's Centres of Excellence for resiliens generelt behandles i Nikolov, 2018; se også NATO, 2021a.

¹¹³ Energistyrelsen, 2022.

¹¹⁴ Energistyrelsen, 2023.

¹¹⁵ Gavin, 2024.

¹¹⁶ Staalesen, 2024; Gjerv, 2024, s. 16.

¹¹⁷ Tetzlaff, 2024b.

¹¹⁸ Dahlberg og Stevnsborg, 2021, s. 138.

¹¹⁹ Westersø, 2015.

Resiliensmål 4: Robust fødevare- og vandforsyning

Det fjerde resiliensmål omhandler to helt fundamentale og vitale samfunksfunktioner: leverancer af fødevarer og vand. Ligesom det enkelte menneske ikke kan overleve uden vand og mad, er samfundet som helhed afhængigt af stabil vandforsyning og robuste forsyningskæder på fødevareområdet. Mange danskere husker formentlig "gærkrisen" i 1998, hvor storkonflikt i transportbranchen medførte forsyningsproblemer for supermarkederne og en spektakulær, selvforstærkende hamstringsbølge, hvilket den politiske ledelse ønsker at undgå gentager sig.¹²⁰ Det sås f.eks. på pressemødet den 11. marts 2020, hvor statsminister Mette Frederiksen lukkede Danmark ned grundet COVID-19 og samtidig understregede: "Vi står ikke i en fødevarekrise. Der er ingen grund til at hamstre hverken rugbrød eller toiletpapir. Heller ikke i morgen. Der kommer mere!"¹²¹

I Danmark er myndighedsansvaret for fødevare- og vandforsyning spredt ud på flere enheder. Fødevarestyrelsen er således en del af det nationale beredskab med ansvar for fødevarekriser, sygdomsudbrud og andre hændelser, som kan have indflydelse på dansk fødevaresikkerhed, mens vandforsyning indgår i det kommunale myndighedsansvar.¹²² Det rejser et større spørgsmål om, hvordan kommunerne indgår i den samlede nationale beredskabsplanlægning og krisestyring. Jf. beredskabslovens § 25 er kommunalbestyrelserne ansvarlige for at udarbejde beredskabsplaner, som mindst én gang i hver valgperiode skal revideres og indsendes til Beredskabsstyrelsen, og på politikredsniveau deltager de kommunale myndigheder i de Lokale Beredskabsstabe (LBS), som koordinerer håndteringen af hændelser.

Styrelsen for Forsyningssikkerhed, der blev oprettet i august 2020 som følge af bestræbelserne på at skaffe bl.a. værnemidler under COVID-19, udgav i september 2023 Danmarks første *Strategi for Forsyningssikkerhed*, som nævner "drikkevand og fødevarer" som punkt 7 på listen over samfundsvigtige funktioner.¹²³

Resiliensmål 5: Håndtering af massetilskadekomst og sundhedskriser

Sygdomsudbrud og andre former for massetilskadekomst kan få stor betydning for NATO-medlemslandenes individuelle såvel som alliansens samlede evne til at gennemføre militære operationer, idet sådanne hændelser vil medføre en svækkelse af befolkningernes generelle modstandsdygtighed, sammenbrud i samfundsvigtige funktioner og ikke mindst potentiel overbelastning af sundhedssystemer, som både leverer ydelser til det civile samfund og det militære forsvar.¹²⁴ Som tidligere generalsekretær Jens Stoltenberg har påpeget, er målet, at en sundhedskrise ikke må udvikle sig til en sikkerhedskrise.¹²⁵ Da COVID-19 ramte i begyndelsen af 2020, var NATO da også blandt de aktører, som bidrog til at beskytte befolkninger og samfund mod den højvirulente, pandemiske sygdom gennem Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre (EADRCC), som er alliansens mekanisme for håndtering af civile katastrofer.¹²⁶

Sundhedsstyrelsen er sektoransvarlig myndighed på området og indgår i det nationale beredskab samt rådgiver kommuner og regioner på sundhedsberedskabsområdet. Danmark fik sin første pandemiplan i 2006 og en opdateret version i 2013.¹²⁷ Senest har Sundhedsstyrelsen i januar 2025 udgivet en national strategi for håndtering af epidemier, som på baggrund af bl.a. erfaringer fra COVID-19 afløser de tidligere pandemiplaner.¹²⁸ Forsvaret må, som netop under COVID-19, i høj grad forventes at blive inddraget i håndtering af massetilskadekomst, bl.a. hvad angår karantæneindkvartering, transport af evakuerede og isolerede og personelstøtte til civile myndigheder.¹²⁹

¹²⁰ Mortensen, 2017.

¹²¹ Statsministeriet, 2020.

¹²² Fødevarestyrelsen, u. å.

¹²³ Styrelsen for Forsyningssikkerhed, 2023a. Det bemærkes i den forbindelse, at Styrelsen for Forsyningssikkerhed, som ved etableringen af Ministeriet for Samfundssikkerhed og Beredskab i august 2024 resortoverførtes hertil fra Justitsministeriet, var en rådgivende myndighed, som først og fremmest arbejdede for at styrke statslige myndigheders robusthed. Styrelsen for Forsyningssikkerhed blev i januar 2025 inkorporeret i Styrelsen for Samfundssikkerhed ifm. reorganiseringen af myndighederne under Ministeriet for Samfundssikkerhed og Beredskab.

¹²⁴ Missiroli og Rühle, 2021.

¹²⁵ Geramone, 2020.

¹²⁶ NATO, 2021c.

¹²⁷ Sundhedsstyrelsen, 2013.

¹²⁸ Sundhedsstyrelsen, 2025; se også Krogh og Dahlberg, 2024, s. 7-12.

¹²⁹ Dahlberg og Poulsen, 2025.

Resiliensmål 6: Resiliente civile kommunikationssystemer

NATO's femte resiliensmål sigter mod at styrke robustheden i samfundets kommunikationssystemer, der ses som en central komponent i alliansens overordnede modstandsdugtighed. En sådan robusthed forudsætter adgang til sikker og pålidelig kommunikationsinfrastruktur både i fredstid, under kriser og i konflikt, og denne adgang må nødvendigvis prioriteres af hensyn til kommando-/kontrolforhold. Kommunikationsinfrastrukturen bør også beskyttes mod indtrængning, forstyrrelse og ødelæggelse, så medlemslandene er i stand til at imødekomme alliansens krav om fortsat leverance af HNS og C4ISR (*Command, Control, Communications, Computers, Intelligence, Surveillance, Reconnaissance*). Det forudsætter robusthed og redundans i de civile kommunikationssystemer, sådan at nedbrud kan håndteres hurtigt og effektivt.¹³⁰

Prioritering af kommunikation handler bl.a. om at være i stand til at "de-konflikte" civil og militær trafik, hvilket spiller sammen med det øgede fokus på HNS, som NATO-alliancen som helhed og ikke mindst Danmark har oplevet i de seneste år.¹³¹ Set i lyset af det aktuelle cybertrusselsniveau er det ikke overraskende, at NATO også interesserer sig for niveauet af sikkerhed inden for medlemslandenes telesektorer, som er i høj grad blevet privatiseret gennem de seneste tre årtier. Den såkaldte 5G-sag fra Færøerne er et godt eksempel på, hvordan teleområdet (som er hjemtaget af det færøske landsstyre) sikkerhedsliggøres. Her blev den kinesiske teknologileverandør Huawei, efter pres fra USA, i sidste ende fravalgt til fordel for svenske Ericsson.¹³² Sårbarheden i moderne telekommunikation sås også ved cyberangrebet på Grønlands Selvstyre i marts 2022, som bl.a. medførte nedetid i borgervendte tjenester i centraladministrationen og sundhedsvæsenet.¹³³

Kommunikationssystemer understøtter også den borgerrettede krisekommunikation. I Danmark findes der fortsat fysiske varslingssirener, som kan aktiveres i et område, hvor der er "opstået en akut situation af livstruende karakter for et større antal mennesker." Systemet vedligeholdes af Beredskabsstyrelsen og anvendes af politiet i forbindelse med udsendelse af beredskabsmeddelelser til borgerne gennem DR's og TV 2's platforme.¹³⁴ I april 2023 lancerede Beredskabsstyrelsen og Rigspolitiet endvidere Sirenen, som gør det muligt at *pushe* beskeder ud til moderne mobiltelefoner i hele eller dele af landet uafhængigt af styresystem, teleudbyder og installerede applikationer.¹³⁵ Baggrunden for dette såkaldte *cell broadcast*-system er et EU-direktiv fra 2018.¹³⁶

Resiliensmål 7: Robuste civile transportsystemer

Det sidste resiliensmål omhandler medlemslandenes lovgivning og regelsæt på transportområdet samt politiske tiltag for at styrke den militære mobilitet på tværs af landegrænser og den infrastrukturelle modstandsevne af hensyn til alliansens operative forsvarsplanlægning.¹³⁷ En forudsætning herfor er bl.a. planlægning mellem civile og militære myndigheder af HNS og militær anvendelse af civile transportsystemer samt prioritering af transportkapacitet til understøttelse af de øvrige resiliensmål, eksempelvis vand- og fødevareforsyning.¹³⁸

Da en stor del af transportinfrastrukturen i medlemslandene i dag er på private hænder, kræver opbygning af modstandsdugtighed på området et tæt samarbejde mellem mange aktører. Mødet i NATO's Transport Group i maj 2024 er et eksempel på, hvordan dette fungerer i praksis. Mødet blev afholdt i Tampere, Finland, og her diskutererede repræsentanter for bl.a. Allied Command Operations (ACO), Joint Support & Enabling Command, NATO Support and Procurement Agency, NATO Shipping Centre, Multinational Sealift Steering Committee og det finske forsvar samt en række kommercielle transportoperatører udviklingen og udfordringerne på området. I alliansens kommunikation om mødet blev transport og sikkerhed koblet direkte sammen:

¹³⁰ Evans, 2022.

¹³¹ Tetzlaff, 2024a; 2024b.

¹³² Breinstrup, 2021.

¹³³ CFCS, 2023, s. 4; se også Dahlberg, 2022, s. 12-14.

¹³⁴ Beredskabsstyrelsen, 2022a.

¹³⁵ Sirenen.dk, u. å.

¹³⁶ EU, 2018.

¹³⁷ CCOE, 2018.

¹³⁸ NATO, 2024d; se også NATO, 2023b.

With critical assets and infrastructure increasingly targeted by hostile actors, enhancing resilience through civil preparedness – including in the commercial transport sector – is an important aspect of taking a whole society approach to security. The findings of these meetings will help improve cooperation between civil and military authorities on resilience.¹³⁹

I Danmark er Trafikstyrelsen sektoransvarlig myndighed på transportområdet, som omfatter luftfart, jernbane, vejområdet og maritim transport samt post- og kurer-tjeneste. Jernbaneområdet er dog i dag i vid udstrækning reguleret af EU, hvorfor den nationale beredskabsbekendtgørelse herfor blev ophævet med virkning fra 1. januar 2024.¹⁴⁰ Hovedlovene for NIS2- og CER-direktiverne (se herunder) dækker bl.a. transportområdet og stiller nye og store krav til både digital og fysisk sikkerhed, som understøtter NATO's syvende resiliensmål.

EU: Styrket fokus på resiliens

Også i EU ses i disse år et styrket fokus på initiativer med henblik på øget strategisk uafhængighed i form af diversificering af handlen, opbygning af lagre med værnemidler, egenproduktion og beskyttelse af infrastruktur og teknologi.¹⁴¹ Samtidig begyndte EU i 2020, ligeledes som konsekvens af pandemien, at udarbejde årlige *strategic foresight reports*, og i forbindelse hermed introduceres resiliens som et nyt ”kompass” for politikformulering i EU.¹⁴²

Der ses samtidig et stadig tættere samarbejde mellem NATO og EU om resiliensdagsordenen. Samarbejdet begyndte allerede med NATO-topmødet i Warszawa i 2016, hvor EU blev fremhævet som en særligt vigtig partner i bestræbelserne på at styrke effektiviteten af civilt beredskab i bred forstand.¹⁴³ Under topmødet udsendte generalsekretær Jens Stoltenberg sammen med formanden for Det Europæiske Råd, Donald Tusk, og formanden for Europa-Kommissionen, Jean-Claude Juncker, en fælles erklæring, som understregede vigtigheden af en fælles forståelse mellem NATO og EU, eftersom de to organisationer styrker hinanden i bestræbelserne på at levere sikkerhed til Europa. Det første punkt i erklæringen omhandlede resiliens, og parterne erklærede deres hensigt om at:

Boost our ability to counter hybrid threats, including by bolstering resilience, working together on analysis, prevention, and early detection, through timely information sharing and, to the extent possible, intelligence sharing between staffs; and cooperating on strategic communication and response. The development of coordinated procedures through our respective playbooks will substantially contribute to implementing our efforts.¹⁴⁴

Den 11. januar 2023 annoncerede Stoltenberg og Ursula von der Leyen en NATO/EU Taskforce on Resilience and Critical Infrastructure Protection, som med fokus på energi-, transport-, digital infrastruktur- og rumsektorerne skal arbejde for videndeling, situationsopfattelse og fremme af fælles modstandsdydighed mellem de to organisationer.¹⁴⁵ Et konkret resultat af samarbejdet mellem NATO og EU er en fælles rapport om *The Resilience of Critical Infrastructure*, som blev offentliggjort i juni 2023.¹⁴⁶

Den 30. oktober 2024 udkom den såkaldte Niinistörapport, der er udarbejdet af den tidligere finske præsident på opdrag fra formanden for Europa-Kommissionen.¹⁴⁷ Hensigten med rapporten var at styrke EU's civile og militære forsvar og beredskab mod et stadig mere komplekst sikkerhedsbillede. Niinistörapporten sætter fokus på behovet for at styrke resiliens og beredskab i både EU og NATO og understreger, at EU fortsat skal kunne fungere under alle omstændigheder, også i tilfælde af væbnede angreb eller større kriser. Dette kræver omfattende beskyttelse af essentielle samfunds- og regeringsfunktioner på tværs af medlemslandene. Effektiv krisehåndtering afhænger i høj grad af tæt samarbejde mellem civile og militære aktører, og rapporten argumenterer for, at *dual-use*-infrastrukturer og -teknologier, der både tjener civile og militære formål, bør udnyttes optimalt.

EU og NATO opfordres i rapporten til at styrke deres samarbejde, især gennem bedre informationsdeling og koordinerede procedurer, herunder etablering af en nødprotokol, der kan aktiveres under alvorlige kriser. Rapporten foreslår en helhedsorienteret tilgang til beredskab, som omfatter både naturskabte og hybride trusler samt egentlige væbnede konflikter. Dette kræver ifølge Niinistö en mere

¹³⁹ NATO, 2024c.

¹⁴⁰ Trafikstyrelsen, 2023.

¹⁴¹ Den Sikkerhedspolitiske Analysegruppe, 2022, s. 16.

¹⁴² EU, 2020.

¹⁴³ NATO, 2016d; Monaghan et al., 2024, s. 14.

¹⁴⁴ NATO, 2016b; se også Wigell et al., 2021, s. 11.

¹⁴⁵ NATO, 2023a.

¹⁴⁶ EU, 2023a.

¹⁴⁷ Niinistö, 2024.

integreret tilgang til risikostyring på tværs af sektorer og forvaltningsniveauer. Borgerne spiller også en central rolle i at skabe et mere robust samfund, og rapporten anbefaler, at offentligheden bliver bedre informeret og forberedt på krisesituationer gennem uddannelse og frivillig involvering. Samtidig skal EU prioritere økonomiske investeringer i beredskab, bl.a. gennem udvikling af fælles strategier for lageropbygning og forbedret forsyningssikkerhed.

NATO forbliver i Niinistö's optik fundamentet for Europas kollektive forsvar, men rapporten understreger samtidig, at EU skal styrke sin egen modstandsdygtighed for at supplere alliancens indsats. Dette indebærer tættere koordinering mellem civile og militære aktører, udvikling af fælles EU-standarder for krisehåndtering og større investeringer i forsvarsindustriell kapacitet for at lukke eksisterende beredskabshuller. Rapportens kernebudskab er, at tæt samarbejde mellem EU og NATO, kombineret med stærkere resiliens i EU's egne strukturer, er afgørende for at beskytte Europa i en stadig mere kompleks og udfordrende trusselssituation.

Den 26. marts 2025 blev Niinistö-rapporten så fulgt op med en egentlig beredskabsstrategi fra Europa-Kommissionen, som fremlægger en handlingsplan for at styrke både den militære og civile evne til at adressere nutidens udfordringer og kriser. Beredskabsstrategiens formål er at udbedre særligt tre identificerede svagheder, nemlig at EU's krisestyring hidtil har været reaktiv frem for proaktiv, at EU's værktøjskasse på beredskabsområdet er fragmenteret, fordi den er fordelt på mange institutioner og sektorer, samt at unionens eksisterende strukturer og mekanismer lider under begrænsede ressourcer og skaleringssevne.¹⁴⁸

EU's beredskabsstrategi bygger på de tre grundtanker formuleret i Niinistö-rapporten: For det første en *all-hazards*-tilgang, som ikke sonder mellem naturskabte, teknologiske og intentionelle risici og trusler, men i stedet sigter mod at anvende de samme planer og systemer til at håndtere alle former for fare. For det andet en *whole-of-government*-tilgang, der fremmer horisontalt samarbejde mellem civile og militære myndigheder samt vertikalt samarbejde mellem kommuner, regioner, stater og EU. For det tredje en *whole-of-society*-tilgang, som sigter mod at udvikle en beredskabskultur, der inddrager borgere, lokalsamfund, civilsamfundsorganisationer, erhvervsliv og vidensinstitutioner i opbygning af resiliens. Disse tre styrende principper ligger til grund for 63 konkrete tiltag, som fordeler sig på syv temaer: 1) Fremsynsanalyse, 2) Resiliens i kritiske samfundsfunktioner, 3) Borgerberedskab, 4) Offentligt-privat samarbejde, 5) Civilt-militært samarbejde, 6) Krisestyring og 7) Modstandsdygtighed gennem partnerskaber, først og fremmest med NATO. Målet er at skabe en egentlig "Beredskabsunion" for hermed at berede EU på at beskytte sine borgere, demokratiet og de centrale samfundsfunktioner, som er forudsætningen for, at unionens 450 mio. indbyggere fortsat kan leve trygt i en usikker verden.

EU som beredskabsaktør

EU's styrkede fokus på beredskab har og får stor betydning for Danmark. Af den politiske aftale om beredskabsområdet 2025-2026 fra 15. januar 2025 fremgår det, at der på længere sigt er behov for at analysere og belyse en række emner samt skabe overblik over det danske samfunds sårbarheder med henblik på at styrke samfundssikkerheds- og beredskabsområdet: "Dette videre arbejde skal også tage højde for de initiativer, der pågår i EU i relation til opfølgning på Niinistö-rapporten om EU's beredskab. Rapporten har fokus på en integreret tilgang til trusler og risici, hvor alle dele af samfundet, herunder både civile og private aktører, spiller en rolle. Samtidig lægger rapporten op til, at samarbejdet mellem EU og NATO skal styrkes."¹⁴⁹ Et område, hvor vi forventer at se et endnu tættere samarbejde mellem NATO og EU i fremtiden, er maritim kritisk infrastruktur, hvor EU råder over den regulatoriske mekanisme, mens NATO har evnen til at reagere.¹⁵⁰

To konkrete eksempler på EU's autoritet som lovgiver på resiliensområdet er NIS2- og CER-direktiverne, som tilsammen udgør en integreret og omfattende ramme for at styrke sikkerheden og modstandsdygtigheden i EU's kritiske infrastrukturer. Hvert direktiv har sit eget specifikke fokus, men begge er designet til at supplere hinanden og skabe mere holistisk beskyttelse mod både cyberrelaterede og fysiske trusler. NIS2-direktivet fokuserer primært på cybersikkerheden og stiller krav til netværks- og informationssystemer i både offentlige og private enheder, der leverer essentielle tjenester. Direktivet lægger vægt på risikostyring og hurtig rapportering af sikkerhedshændelser, hvilket er afgørende for at minimere skadevirkningerne af cybertrusler. CER-direktivet, på den anden side, fokuserer på de fysiske aspekter af sikkerheden i kritiske enheder, hvilket kræver, at medlemsstaterne og de involverede sektorer udvikler og implementerer beredskabsplaner, der tager højde for en bred vifte af fysiske trusler, herunder naturskabte katastrofer, terrorangreb og teknologiske fejl. CER-direktivet fremmer også samarbejdet mellem offentlige og private aktører samt mellem medlemsstater for at sikre koordineret respons på tværs af grænserne.

¹⁴⁸ Europa-Kommissionen, 2025.

¹⁴⁹ Ministeriet for Samfundssikkerhed og Beredskab, 2025.

¹⁵⁰ Se f.eks. Liebetrau og Bueger, 2024.

I EU-sammenhæng defineres kritisk infrastruktur som "et aktiv, en facilitet, udstyr, et netværk eller et system, eller en del af et aktiv, en facilitet, udstyr, et netværk eller et system, som er nødvendig(t) for leveringen af en væsentlig tjeneste." Uenighed EU-medlemsstaterne imellem vedrørende definitioner og en fælles tilgang medfører imidlertid en fragmenteret tilgang til beskyttelsen af kritisk infrastruktur i unionen.¹⁵¹

NIS2-direktivet

NIS2-direktivet (formelt Direktivet om foranstaltninger til sikring af et højt fælles cybersikkerhedsniveau i hele Unionen) er en central del af EU's strategi for at forbedre cybersikkerheden i medlemsstaterne. Dette direktiv, som erstatter det tidligere NIS-direktiv fra 2016, indfører mere omfattende og stringente krav for både offentlige og private enheder, der leverer essentielle tjenester. Direktivet udvider rækkevidden af sektorer og tjenester, der er omfattet af reguleringerne, og inkluderer flere kritiske sektorer såsom sundhed, transport, finans og offentlig administration. Med NIS2 stilles der skærpede krav til risikostyring og rapportering af sikkerhedshændelser. Virksomheder og organisationer skal sikre, at de har passende tekniske og organisatoriske foranstaltninger på plads til at håndtere cybertrusler og sikre kontinuiteten af deres tjenester.¹⁵²

En væsentlig tilføjelse i NIS2-direktivet er den øgede harmonisering af cybersikkerhedskravene på tværs af EU, hvilket betyder, at der er skabt et mere ensartet og forpligtende regelsæt for alle medlemsstater. Direktivet forpligter også medlemsstaterne til at etablere nationale strategier for cybersikkerhed og sikre et tæt samarbejde mellem offentlige myndigheder og private aktører. For at styrke implementeringen af direktivet er der indført betydelige sanktioner for manglende overholdelse, herunder bøder, som skal sikre, at både offentlige og private aktører tager cybersikkerhed alvorligt. Sideløbende med NIS2-direktivet implementeres DORA-forordningen, som specifikt omhandler modstandsdygtighed i medlemsstaternes finansielle sektorer og forudsætter risikostyring, som indtænker alle aspekter af modstandsdygtighed, ikke kun finansiell resiliens.¹⁵³

CER-direktivet

Siden begyndelsen af 2000'erne har EU i stadig stigende grad interesseret sig for beskyttelse af både den fælles og medlemsstaternes individuelle kritiske infrastruktur. I 2007 kom Europa-Kommissionens European Programme for Critical Infrastructure Protection (EPCIP), som dels sigtede mod at udvikle ensartede måle- og vurderingsredskaber, dels nedbringe sårbarhed i europæisk kritisk infrastruktur. Endvidere omfattede handleplanen for EPCIP udvikling af et rammeværktøj til understøttelse af medlemsstaternes identifikation og beskyttelse af national kritisk infrastruktur (NCI). ECI-direktivet fra 2008 om "indkredsning og udpegning af europæisk kritisk infrastruktur og vurdering af behovet for at beskytte den bedre" definerede kritisk infrastruktur således:

aktiver, systemer eller dele deraf, der befinder sig i medlemsstaterne, og som er væsentlige for opretholdelsen af vitale samfundsmæssige funktioner og menneskers sundhed, sikkerhed og økonomiske eller sociale velfærd, og hvis afbrydelse eller ødelæggelse i væsentlig grad ville påvirke en medlemsstat som følge af, at disse funktioner ikke kan opretholdes.¹⁵⁴

Derudover definerede direktivet "europæisk kritisk infrastruktur" som kritisk infrastruktur, der befinder sig i medlemsstaterne, og hvis afbrydelse eller ødelæggelse ville få betydelige konsekvenser for to eller flere medlemsstater.

¹⁵¹ Definitionen fremgår af CER-direktivet, artikel 2: "Despite national efforts, to date, no standardised framework for CI is operational at the EU level, resulting in a fragmented approach that hinders cohesive protection against inherently transnational cyberthreats," Slakaityte og Surwillo, 2024b.

¹⁵² Se EU, 2025b for at læse om NIS2-direktivet på Europa-Kommissionens officielle webside.

¹⁵³ EU, 2022b.

¹⁵⁴ EU, 2008.

Fraværet af en fælles dansk definition af begrebet kritisk infrastruktur hos myndigheder og øvrige aktører var indtil for få år siden genstand for kritik i den offentlige debat.¹⁵⁵ En sådan findes dog i bekendtgørelsen af investeringsscreeningsloven fra 2021, hvori kritisk infrastruktur defineres som "infrastruktur, herunder faciliteter, systemer, processer, netværk, teknologier, aktiver og serviceydelser, som er nødvendige for at opretholde eller genoprette samfundsvigtige funktioner."¹⁵⁶ Af lovgivningen fremgår imidlertid, at den konkrete vurdering af, hvad der skal anses for kritisk infrastruktur, foretages på baggrund af en inddeling af samfundet i samfundsvigtige sektorer, som yderligere omfatter en række underliggende samfundsvigtige funktioner. Sondringen mellem *definition* af kritisk infrastruktur (begrebet) og *identifikation* af kritisk infrastruktur (konkrete enheder), som er sensitiv information og nødvendigvis må være belagt med visse klassifikationskrav, skaber fortsat forvirring blandt iagttagere.¹⁵⁷

CER-direktivet (Direktivet om kritiske enheders modstandsdygtighed) er et nøgleelement i EU's samlede strategi for at styrke modstandsdygtigheden i kritiske infrastrukturer mod både fysiske og cyberrelaterede trusler. Direktivet supplerer NIS2-direktivet ved at fokusere på de fysiske aspekter af sikkerheden i kritiske sektorer, der spiller en afgørende rolle for samfundets funktionalitet og robusthed. CER-direktivet, som erstatter og ophæver ECI-direktivet, udvider beskyttelsen af kritiske enheder ved at fastsætte bindende krav for medlemsstaterne om at identificere og beskytte kritiske infrastrukturer inden for en række sektorer, herunder energi, transport, bankvæsen, sundhed og forsyning af drikkevand. Direktivet kræver, at medlemsstaterne gennemfører risikovurderinger og udvikler nationale strategier for at styrke modstandsdygtigheden i disse sektorer. Strategierne skal tage højde for potentielle trusler, som kan spænde fra naturskabte katastrofer og terrorhændelser til cyberangreb og teknologiske fejl.¹⁵⁸

En central del af CER-direktivet er kravet om, at kritiske enheder skal udvikle og implementere beredskabsplaner samt risikostyringsforanstaltninger, der er proportionale med de trusler, de står over for. Direktivet fremhæver vigtigheden af en koordineret indsats mellem medlemsstaterne og EU-institutionerne for at sikre effektiv beskyttelse på tværs af grænserne. Dette omfatter også informationsdeling og samarbejde mellem private og offentlige aktører samt mellem medlemsstaterne. CER-direktivet introducerer endvidere strengere tilsyns- og håndhævelsesmekanismer, herunder muligheden for at pålægge sanktioner for manglende overholdelse af kravene. Dette skal sikre, at medlemsstaterne og de kritiske enheder tager de nødvendige skridt for at beskytte sig mod både eksisterende og fremtidige risici.

¹⁵⁵ Se f.eks. Henningsen, 2019; Bondesen og Struwe, 2020; Ingeniøren, 2022.

¹⁵⁶ Erhvervsministeriet, 2021, § 11.

¹⁵⁷ Se f.eks. Ingeniøren, 2022. Styrelsen for Forsyningssikkerhed udgav i september 2023 en Vejledning i Delplan for forsyningssikkerhed til den generelle beredskabsplan, som indeholder en liste over samfundsvigtige funktioner for hver af de 15 samfundsvigtige sektorer/områder samt en nyttig ordliste; se Styrelsen for Forsyningssikkerhed, 2023b.

¹⁵⁸ Se EU, 2024 for at læse om CER-direktivet på Europa-Kommissionens webside.

Del 3: Integration og efterlevelse

Som fremgået af ovenstående levner både NATO's og EU's krav og forventninger til dansk modstandsdygtighed plads til national tilpasning af fælles mål og retningslinjer. NATO's resiliensmål er de mindst bindende, eftersom alt i alliancen grundlæggende set er frivilligt. NATO kan således ikke pålægge et medlemsland noget, men udelukkende påpege og kritisere, hvis det ikke bliver gjort. Med andre ord er dansk efterlevelse af NATO's forventninger på både det militære og civile område baseret på den til enhver tid siddende regerings lyst og evne til at retfærdiggøre sine dispositioner over for alliancepartnerne.

Set i dette lys er EU-medlemskabet langt mere forpligtende for Danmark. EU lovgiver gennem retsakter – fortrinsvis forordninger og direktiver – og der findes klare overtrædelsesprocedurer, som kan iværksættes, hvis en medlemsstat ikke implementerer dem korrekt.¹⁵⁹ Forordninger er bindende retsakter, som gælder direkte i medlemsstaterne, mens direktiver er retsakter, der fastlægger fælles mål for alle EU-medlemsstater, som imidlertid selv beslutter, hvordan de – inden en nærmere fastlagt tidsfrist – vil gennemføre direktivet. EU-lovgivning gennem direktiver giver således videre rammer for national fortolkning end forordninger.¹⁶⁰

Ud over direktiver og forordninger har EU en mekanisme for civil beskyttelse, som først og fremmest retter sig mod naturskabte hændelser. Hertet i denne mekanisme er det europæiske Emergency Response Coordination Centre (ERCC), et døgnbemandet operationscenter i Bruxelles, som altid er klar til at koordinere assistance til kriseramte lande inden eller uden for EU. Stillet over for hybridtrusler er det imidlertid en udfordring, at ERCC ikke kan håndtere klassificeret information.¹⁶¹

Med inspiration fra FN's bæredygtighedsmål og Sendairammeaftalen for katastroforebyggelse fra 2015 har Europa-Kommissionen i 2023 kommunikeret et ønske om at udarbejde *disaster resilience goals* for medlemsstaterne. Her nævnes NATO's resiliensmål som et vigtigt partnerskab, hvormed der skal sikres synergi. EU's fem resiliensmål omfatter: 1) *anticipate*, 2) *prepare*, 3) *alert*, 4) *respond* og 5) *secure*, hvilket i sig selv ikke repræsenterer noget nyt, men den samlede ramme skal gøre det lettere at vurdere medlemsstaternes efterlevelse af unionens resiliensmål, som dog ikke er bindende.¹⁶²

EU's krav til dansk modstandsdygtighed

DORA trådte i kraft den 17. januar 2025, og fordi der er tale om en forordning fra Europa-Kommissionen, var bestemmelserne således direkte gældende i alle medlemsstaterne på lige fod med national lovgivning. Både NIS2- og CER-direktivet trådte i kraft den 16. januar 2023 og skulle i henhold til Europa-Kommissionens bestemmelser være implementeret og udgivet i national lovgivning senest den 17. oktober 2024 med retsvirkning fra dagen efter. Den 5. februar 2024 udsendte Forsvarsministeriet imidlertid en pressemeddelelse, hvoraf det fremgik, at den danske implementering af begge direktiver ville blive forsinket.¹⁶³ NIS2 og CER implementeres for energisektorens vedkommende i en særskilt lov om styrket beredskab, som desuden indeholder "supplerende krav til virksomheders beredskab, herunder krav til fysiske, tekniske og organisatoriske foranstaltninger for at imødekomme udviklingen med nye forsyningsaktører, teknologiske forandringer samt trusselsniveauet og herved sikre en høj robusthed i energisektoren."¹⁶⁴

Forsvarsministeriet har sammen med Justitsministeriet været ansvarlig for implementering af både NIS2- og CER-direktivet. Det lovforberedende arbejde har for NIS2's vedkommende ligget i Center for Cybersikkerhed (CFCS) under FE, mens Beredskabsstyrelsen støttede ministerierne i implementeringen af CER, herunder udpegningen af danske kritiske enheder i henhold til direktivet. Ved kongelig resolution af 29. august 2024 overførtes ansvaret for implementering af begge direktiver imidlertid fra Forsvarsministeriet til det nyoprettede Ministeriet for Samfundssikkerhed og Beredskab, som lagde

¹⁵⁹ EU, 2022a; interview med DG HOME i Bruxelles den 10. april 2024.

¹⁶⁰ Folketinget, 2024.

¹⁶¹ EU, 2025a.

¹⁶² EU, 2023b; interview med DG ECHO i Bruxelles den 10. april 2024.

¹⁶³ Forsvarsministeriet, 2024; se også DI, 2024; for en diskussion af behovet for at styrke dansk cyberforsvar, se Dahlberg og Jensen, 2024.

¹⁶⁴ Energistyrelsen, u. å.

vægt på at styrke processen.¹⁶⁵ Allerede den 7. marts 2025 trådte den nye lov om styrket beredskab i energisektoren i kraft, og med den implementeredes NIS2- og CER-direktiverne specifikt for denne sektor.¹⁶⁶ Den 1. juli 2025 trådte hhv. lov om kritiske enheders modstandsdygtighed (CER-loven) og lov om foranstaltninger til sikring af et højt cybersikkerhedsniveau (NIS2-loven) så i kraft. Derved var de to EU-direktiver endeligt implementeret i dansk lov med deraf følgende retsvirkning for statslige myndigheder, kommunerne og de ca. 3.200 danske virksomheder, som er omfattet af NIS2-loven.

NATO's forventninger til dansk modstandsdygtighed

Forsvarsministeriet har ligeledes historisk været Danmarks kontaktpunkt til NATO, hvad resiliensdagsordenen angår. Tidligere havde Forsvarsministeriets departement formandskabet i kontaktgruppen til RC, men i oktober 2023 blev denne opgave delegeret til Beredskabsstyrelsen, som dengang var en myndighed i Forsvarsministeriet, men som nu hører under Ministeriet for Samfundssikkerhed og Beredskab. Frem til resortoverførslen i august 2024 var departementet stadig formelt set ansvarlig for håndteringen af NATO's resiliensmål. Beredskabsstyrelsen havde dog overtaget det praktiske koordineringsarbejde, og denne opgavefordeling må forventes videreført under det nye departement. Myndighedsopgaven er i begyndelsen af 2025 endeligt overført til den nyoprettede Styrelsen for Samfundssikkerhed.

Koordineringen af dansk efterlevelse af NATO's resiliensmål fungerer ved, at de sektoransvarlige myndigheder (f.eks. Energistyrelsen på energiområdet) har den direkte kontakt til de relevante planlægningsgrupper i RC, mens Beredskabsstyrelsen orienteres løbende gennem referater. I praksis fremsender NATO's Defence Planning Staff et detaljeret spørgeskema til medlemslandene om status for en lang række tiltag på forsvarsområdet, herunder efterlevelsen af de militære styrkemål. Resiliensdelen heraf er opdelt i syv temaer, som omfatter de syv resiliensmål. Det enkelte medlemsland har ingen indflydelse på, hvilke spørgsmål der stilles, og man kender dem ikke på forhånd. Fra den første reviewcyklus, hvori resiliens indgik (2015-2016), til i dag er antallet af spørgsmål inden for emnet vokset fra fem til flere end 60, hvilket i sig selv viser, at resiliens i perioden er rykket højere op på alliancens dagsorden.

Foruden koordinerede besvarelser fra de nationale myndigheder gennemføres der bilaterale konsultationer mellem NATO og det enkelte land, hvor der stilles opklarende og uddybende spørgsmål til de afgivne svar. Praksis er, at der kan korrigeres for faktuelle misforståelser, men NATO lytter ikke til normative vurderinger fra medlemslandene, som heller ingen indflydelse har på formuleringerne i den samlede tekst. Et udkast til en sammenskrevet vurdering fremlægges herefter, og der gennemføres en såkaldt "eksamination", der foregår i regi af alliancens Nordatlantiske Råd (NAC) med repræsentation af Danmark på direktionniveau. Her er der først og fremmest fokus på efterlevelsen af de militære styrkemål, men resiliensmålene indgår også i vurderingen. De seneste år har direktøren for Sikkerhed og Operationer i Forsvarsministeriets departement siddet i "den varme stol" under disse eksaminationer. Det er forventningen, at de nationalt udviklede RO fra og med 2025 kommer til at indgå i NATO's planlægnings- og evalueringsproces (dvs. for spørgeskemaet i 2025 med eksamination i 2026). Ifølge Beredskabsstyrelsen er RO "så tæt man kommer på militære styrkemål, uden at det er styrkemål."¹⁶⁷ Senest har NATO's forsvarsministre opsat et mål om at medlemslandene bør bruge 1,5 procent af BNP på sikkerheds- og forsvarsrelaterede investeringer, herunder infrastruktur og resiliens, hvilket vil bringe målet for de samlede forsvarsudgifter op på 5 procent.¹⁶⁸

Desuden indgår forpligtelsen til senest den 17. januar 2026 at udarbejde en national strategi for at styrke resiliens i kritiske enheder som en del af CER-direktivet.¹⁶⁹ I skrivende stund er det dog uklart, om afsenderen af en sådan resiliensstrategi bliver en myndighed, en resortminister eller den danske regering i forening. Samtidig er der forlydender om, at NATO har indført en ny fireårig *planning and review cycle* på resiliensområdet, som skal køre separat, men dog koordineret med den velkendte *defence planning process*. Hvis dette bliver tilfældet, er der for alvor tale om en *full circle*-bevægelse og en tilbagevenden til 1950'erne og 1960'ernes separate reviews på beredskabsområdet.

Målet er, at NATO's evne til at identificere og forstå sårbarheder skal styrkes, mens nationale målsætninger og planer skal understøtte den overordnede strategiske udvikling af modstandsdygtighed i alliancen med de syv resiliensmål som styrende princip.¹⁷⁰ Implementeringen er således også her fortsat decentral og fragmenteret, i den forstand at ansvaret ligger ude i sektorerne, mens der koordineres på departements-/myndighedsniveau.

¹⁶⁵ Statsministeriet, 2024.

¹⁶⁶ Se Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet, 2025.

¹⁶⁷ Interview med Beredskabsstyrelsen den 27. juni 2024 i Birkerød.

¹⁶⁸ NATO 2025b

¹⁶⁹ EU, 2024.

¹⁷⁰ Williams og Glazek, 2023, s. 32.

I skrivende stund er betydningen af resortoverførslen fra Forsvarsministeriet til Ministeriet for Samfundssikkerhed og Beredskab for Danmarks efterlevelse af NATO's resiliensmål og implementering af NIS2- og CER-direktiverne fortsat uklar. Den nytiltrådte minister for samfundssikkerhed og beredskab udtalte dog i september 2024, at trusselsbilledet i dag er mere tværgående, hvilket kræver en langt stærkere grad af koordinering på tværs af sektorer, og måneden efter udtrykte han decideret ønske om dels et grundlæggende opgør med sektoransvarsprincippet, dels at give det nye ministerium mulighed for at sanktionere myndigheder, som "sjofler indsatsen for at sikre samfundssikkerhed."¹⁷¹ Den politiske og administrative omorganisering af ansvaret for dansk efterlevelse af NATO's forventninger til modstandsdygtighed muliggør således, at alliansens anbefaling fra 2020 om etablering af et *overarching framework* på det danske sektoransvar kan indfries.¹⁷²

171 Krog, 2024; Hovgaard et al., 2024, s. 2.

172 NATO, 2020.

Konklusion

Beredskabsområdet i Danmark har længe været kendetegnet ved den uklarhed omkring mandat og ansvarsfordeling, som medarbejdere i Beredskabsstyrelsen pegede på tilbage i 1997, og som er beskrevet i Zilmer-Johns-rapporten fra 2022.¹⁷³ Med det øgede fokus på territorialforsvar og resiliens, som vi ser i NATO, er det civile beredskab dog på ny blevet en del af den politiske dagsorden i Danmark, senest med oprettelsen af Ministeriet for Samfundssikkerhed og Beredskab i august 2024. Der er samtidig grund til at antage, at både EU's og NATO's opmærksomhed på medlemsstaternes modstandsdygtighed over for både naturskabte og intentionelle trusler kun vil blive styrket i de kommende år. NATO's genfundne fokus på civilt beredskab fra 2014 har overordnet haft til formål at mitiggere konsekvenserne af de tre trends nævnt i indledningen: 1) reduktionen i forsvarsbudgetter, 2) øget privat ejerskab af infrastruktur og andre civile ressourcer og 3) gensidige afhængigheder i komplekse samfund skabt af ny teknologi. Den primære drivkraft i udviklingen var Ruslands annektering af Krim og besættelse af Donbassregionen, som allerede i foråret 2014 fik NATO til at vedtage og implementere den såkaldte *Readiness Action Plan* (RAP). Den rummede en række militære tiltag i særligt den østlige del af alliancens geografiske område såsom forøget *air policing*, AWACS-overvågning og en udvidelse af NATO Response Force (NRF) på højt beredskab.¹⁷⁴

Disse aktiviteter forudsatte imidlertid et sideløbende styrket fokus på civilt beredskab, hvis de skulle være effektive, hvilket blev den direkte anledning til udviklingen af NATO's syv resiliensmål. Alliancen savnede nemlig data og en ensartet metode for vurdering af medlemslandenes efterlevelse af de tre kritiske civile funktioner. Resiliensmålene blev vedtaget i foråret 2016 og diskuteret yderligere frem mod topmødet i Warszawa i juli samme år.¹⁷⁵ NATO havde dog forud herfor allerede identificeret tre kritiske civile funktioner, som medlemslandene forventedes at kunne levere under alle forhold: 1) kontinuitet i regeringsførelsen, 2) væsentlige ydelser til befolkningen og 3) støtte til militære operationer. Civilt beredskab i NATO-regi er således blevet genfødt som resiliensdagsordenen – eller snarere har resiliensbegrebet i sin moderne betydning overtaget som ramme for civilt beredskab, hvor det før forholdt sig omvendt.¹⁷⁶ Samtidig har NATO dels foretaget en cirkelbevægelse tilbage til et (øget) fokus på krigsberedskab, dels videreført det fokus på fredstidskatastrofer og asymmetriske trusler, som karakteriserede perioden efter den kolde krig. Dermed er man landet på et resiliensbegreb, hvor netop gråzonen af og til kan udviske skellet mellem risici og trusler i fred og krig. Således ses resiliensdagsordenen i både NATO og EU som særdeles væsentlig for en overordnet forståelse af den internationale udvikling af samfundssikkerhed.¹⁷⁷

Både i EU- og NATO-regi har Danmark, i lighed med tidligere tider, haft en reaktiv snarere end en proaktiv politik på resiliensområdet. Skulle Danmark ønske at blive dagsordensættende, findes der dog lige nu betydelige mulighedsvinduer, særligt for initiativer på det europæiske område og for tættere integration i det nordiske. Det danske EU-formandskab er en oplagt mulighed for Danmark for at påvirke den videre udvikling af europæisk resiliens. Efter årtiers passivitet har Danmark faktisk i det seneste år gjort fremskridt inden for både borgerberedskab og offentligt-privat samarbejde, og derfor vil det være naturligt at lægge tyngden her.¹⁷⁸

Overordnet set bør resiliens i NATO-sammenhæng forstås som en afgørende komponent i den såkaldte *enablement*-dagsorden, som skal sikre alliancens evne til at levere støtte hurtigt under krise eller konflikt og dermed afskrække Rusland fra at udvise aggression.¹⁷⁹ Militær mobilitet spiller samtidig en væsentlig rolle i det europæiske forsvarssamarbejde, som er blevet styrket gennem de seneste 30 år med tilknytningen af sikkerhedssamarbejdet i Den Vesteuropæiske Union (WEU) til EU med Maastricht-traktaten i 1992 og solidaritetsforpligtelsen i Lissabontraktaten i 2009, som førte til indlemmelsen i EU og nedlæggelsen af WEU to år senere.¹⁸⁰ Siden 2018 har militær mobilitet været et prioritetsprojekt inden for den såkaldte *permanent structured cooperation* (PESCO), der styrker forsvarssamarbejdet mellem EU-medlemsstaterne.¹⁸¹

¹⁷³ Den Sikkerhedspolitiske Analysegruppe, 2022, s. 73-74.

¹⁷⁴ NATO, 2016c; Lasconijarias, 2018.

¹⁷⁵ NATO, 2016d.

¹⁷⁶ NATO, 2024d.

¹⁷⁷ Breitenbach, 2012.

¹⁷⁸ I juni 2024 udsendte de danske myndigheder som nævnt anbefalinger til borgerne om at forberede sig på kriser i op til 72 timer, og med den politiske aftale på beredskabsområdet fra januar 2025 blev der nedsat samarbejdsfora for både civilsamfundsorganisationerne og erhvervslivet. Se Dahlberg og Krogh, 2025.

¹⁷⁹ Tetzlaff, 2024a; Jacuch, 2020b.

¹⁸⁰ Hökansson, 2023.

¹⁸¹ Se <https://www.pesco.europa.eu/project/military-mobility/>.

Afskaffelsen af det danske forsvarsforbehold ved folkeafstemningen den 1. juni 2022 betyder, at Danmark nu også på dette punkt kan deltage fuldbørdet i EU's fælles indsats for – i samarbejde med NATO – at afskrække gennem en styrkelse af den resiliens i medlemslandenes civile samfund, som gør det muligt effektivt at levere HNS og militær mobilitet. Samtidig spiller resiliens en vigtig rolle i den brede afskrækkelse ved at mitigere trusler i det hybride spektrum. Hvis samfundet er modstandsdygtigt på alle niveauer og i alle sektorer, så får cyberangreb og sabotageaktioner mod kritisk infrastruktur m.v. simpelthen ikke så stor effekt som ellers.¹⁸² Opnåelsen af resiliens rummer, som rapporten har vist, altså et afskrækkende potentiale for aktørdrevne trusler ved at reducere udbyttet af en modstanders anvendelse af eksempelvis hybride virkemidler til at forstyrre samfundsvigtige funktioner. Samtidig bør det stå klart – jf. indledningens begrebsafklaring – at resiliens ikke blot handler om at afskrække sådanne virkemidler, men også at afbøde deres konsekvenser (*bouncebackability*) og tage ved lære af dem (*bounceforwardability*).

Arbejdet med resiliens i Danmark fremstår imidlertid fortsat decentralt og fragmenteret, og området er stadig præget af uklar mandat- og til tider også ansvarsfordeling. Desuden har området set en afkobling fra det militære forsvar med bortfaldet af totalforsvarsrammen og 2000'erne og 2010'ernes fokus på ekspeditionsforsvar. Uanset hvad man kalder det, vil resiliensområdet formentlig have godt af en afstemning af forventninger, ansvarsområder og berøringsflader samt træning af disse. I en tid, hvor Danmark står over for en grundlæggende sikkerhedsmæssig reorientering, som desuden er præget af hastværk, forekommer det, at resiliensområdet som helhed samt dets forbindelse til det forsvarsmæssige ville drage nytte af fastere rammer og styring.

En klar placering af et stærkt mandat for styring af området vil således være kærkomment. I 2024 tiltrådte den danske topembedsmand Jean-Charles Ellermann-Kingombe som assisterende generalsekretær i NATO med ansvar for militæralliansens strategi mod hybridkrig. Hans budskab, som blev fremført i et interview i *Politiken* ved udgangen af året, får lov at afslutte denne rapport om resiliens som afskrækkelse:

Der sker en hel masse omkring resiliens. Men der skal ske endnu mere. Vi skal have et krise-mindset ind på rygraden. Vi skal forstå, at set fra Moskva er vores energiforsyning og vores telefonsystemer helt legitime mål i den her form for krigsførelse. Og det kan vi ikke forvente stopper efter en Ukraine-krig.¹⁸³

¹⁸² Black, 2024; Keenan et al., 2024.

¹⁸³ Beim og Svendsen, 2024.

Referencer

- Atkinson, C. (2018) "Hybrid Warfare and Societal Resilience: Implications for Democratic Governance", *Information & Security: An International Journal*, 39(1).
- Beim, J. H. og J. Svendsen (2024) "Hybridkrigen er kommet for at blive: Rusland søger langsigtet konfrontation", *Politiken*, 28. december.
- Bendiek, A. og T. Metzger (2015) *Deterrence Theory in the Cyber-Century*. Working Paper RD EU/Europe, 2. maj 2015. Tilgængelig hos: https://www.swp-berlin.org/publications/products/arbeitspapiere/Bendiek-Metzger_WP-Cyberdeterrence.pdf (set 6. marts 2025).
- Bennesved, P., J. Ingemarsdottir og A. McWilliams (2023) "Hur påverkar ett Natomedlemskap civilt försvar? Perspektiv från Norge och Danmark", *FOI Memo: 8233*, oktober 2023.
- Beredskabsstyrelsen (1974) *Beretning om arbejdet inden for det civile beredskab, 1974*. Beredskabsstyrelsens Årsberetninger.
- Beredskabsstyrelsen (2019) *Krisestyring i Danmark*. Beredskabsstyrelsen.
- Beredskabsstyrelsen (2020) *Evalueringer af KRISØV 2003-2019*. Tilgængelig hos: <https://www.brs.dk/da/rednings-beredskab-myndighed/krisestyring2-og-beredskabsplanlagning/krisov--nationale-krisestyringsovelser/> (set 7. marts 2025).
- Beredskabsstyrelsen (2022a) *De fysiske varslingssirener*. Tilgængelig hos: <https://www.brs.dk/da/borger/var-klar-nar-krisen-rammer/det-skal-du-gore-nar-du-horer-sirenerne/> (set 7. marts 2025).
- Beredskabsstyrelsen (2022b) *Nationalt Risikobillede 2022*. Beredskabsstyrelsen, 2. marts 2022. Tilgængelig hos: <https://www.brs.dk/da/nyheder-og-publikationer/publikationer/alle-publikationer/2022/nationalt-risiko-billede-2022/> (set 7. marts 2025).
- Beredskabsstyrelsen (2023) *Beredskabsstyrelsens historie*. Tilgængelig hos: <https://www.brs.dk/da/om-os/historie/> (set 6. marts 2025).
- Beredskabsstyrelsen (2024) *Forberedt på kriser*. Tilgængelig hos: <https://www.brs.dk/da/forberedt/> (set 7. marts 2025).
- Berling, T. V. og K. L. Petersen (2020) "Designing resilience for security in the Nordic region: Implications for strategy", i Larsson, S. og M. Rhinard (red.) *Nordic Societal Security: Convergence and Divergence*. London: Routledge.
- Bjørnsson, I. (2023) "Negotiating Armageddon: civil defence in NATO and Denmark 1949-59", *Cold War History*, 23(2), s. 217-238. <https://doi.org/10.1080/14682745.2022.2123915> (set 6. marts 2025).
- Black, J. (2024) *Commentary: No More Sanctuary: NATO Must Prepare for War at Home*. RAND.org, 24. juni 2024. Tilgængelig hos: <https://www.rand.org/pubs/commentary/2024/06/no-more-sanctuary-nato-must-prepare-for-war-at-home.html> (set 7. marts 2025).
- Bondesen, R. og L. B. Struwe (2020) *Kritisk infrastruktur sektorer*. Atlantsammenslutningen, september 2020.
- Borghard, E. D. og S. W. Loneran (2023) "Deterrence by denial in cyberspace", *Journal of Strategic Studies* 46(3), s. 534-569. <https://doi.org/10.1080/01402390.2021.1944856> (set 6. marts 2025).
- Breinstrup, T. (2021) "Huawei bliver droppet på Færøerne til 5G-mobilnet", *Berlingske.dk*, 20. august 2021.
- Breitenbauch, H. Ø. (2012) *Beredskab eller intern sikkerhed? Danmark og den internationale institutionsudvikling inden for det robuste og sikre samfund*. Center for Militære Studier, maj 2012.
- Breitenbauch, H. Ø., K. S. Kristensen og J. Groesmeyer (2020) *Afskrækkelse i Cyberspace: Muligheder og Udfordringer*. Center for Militære Studier.
- Breitenbauch, H. Ø. og A. H. Tetzlaff (2022) *Samfundssikkerhed i Danmark. Det robuste og sikre samfund i en ny sikkerhedspolitisk virkelighed*. Center for Militære Studier Rapport. Djøf Forlag.
- Cavelty, M. D., M. Kaufmann og K. R. Kristensen (2015) "Resilience and (in)security: Practices, subjects, temporalities", *Security Dialogue*, 46(1), s. 3-14.
- CCOE (2018) *Resilience through Civil Preparedness*, CCOE Info Sheet. The Hague: Civil-Military Cooperation Centre of Excellence. Tilgængelig hos: <https://www.cimic-coe.org/resources/fact-sheets/factsheet-resilience-through-civil-preparedness.pdf> (set 7. marts 2025).
- CCOE (2024) *CIMIC Handbook*. Civil-Military Cooperation Centre of Excellence. Tilgængelig hos: <https://www.cimic-coe.org/publications/ccoe-publications/field-handbook/> (set 6. marts 2025).
- Center for Cybersikkerhed (CFCSS) (2023) *Trusselsvurdering: Cybertruslen mod Grønland*, 1. udgave. Center for Cybersikkerhed, marts 2023.
- Christie, E. H. og K. Berzina (2022) *NATO and Societal Resilience: All Hands on Deck in an Age of War*. European Centre of Excellence for Civilian Crisis Management.
- Dahlberg, R. (2015) "Resilience and Complexity: Conjoining the Discourses of two Contested Concepts", *Culture Unbound*, 2015(7), s. 541-557.
- Dahlberg, R. (2017) "The Roots of Risk", COPE Working Paper. Tilgængelig hos: <https://rasmusdahlberg.com/wp-content/uploads/2017/10/Dahlberg-thesis.pdf> (set 6. marts 2025).
- Dahlberg, R. (2022) *Robusthed i rigsfællesskabet: En rapport om beredskab, krisestyring og samfundssikkerhed i Kongeriget Danmark*. Center for Arktiske Sikkerhedsstudier, Forsvarsakademiet.
- Dahlberg, R. (2024) "Samfundssikkerhed – en ny dagsorden i Danmark", i Larsen, E. S. og R. Dahlberg (red.) *Hjemmefronten – Forsvarets nationale opgaver frem mod 2035*. Djøf Forlag.
- Dahlberg, R. og H. Stevnsborg (2021) "A Deviation from the Historically Given Foundation? Gendarmeries in Denmark through History", *Scandinavian Journal of Military Studies*, 4(1), s. 132-145.
- Dahlberg, R. og M. S. Jensen (2024) "Danmark bør styrke sit cyberforsvar – Stigende cyberangreb på kritisk dansk infrastruktur, understreger behovet for at styrke det danske cyberforsvar", *Krigsvidenskab.dk*, 7. maj 2024. Tilgængelig hos: <https://krigsvidenskab.dk/emne/danmark-bor-styrke-sit-cyberforsvar-stigende-cyberangreb-pa-kritisk-dansk-infrastruktur-understreger-behovet-styrke-det-danske-c> (set 7. marts 2025).
- Dahlberg, R. og A. H. Krogh (2024) *Beredt på fremtiden: Dansk beredskabs organisering under forandring*. Dansk Industri.
- Dahlberg, R. og A. H. Krogh (2025). "Fælles trusler kræver fælles svar: Nu skal Danmark stå i spidsen for EU's nye beredskabsstrategi", *ResilienceTech*, 25. juni 2025. Tilgængelig hos: <https://pro.ing.dk/resiliencetech> (set xxx 2025).
- Dahlberg, R. og N. B. Poulsen (2025) "Denmark", i Leuprecht, C. og L. Heineken (red.) *Domestic Operations: The Global Response to the Covid-19 Pandemic, and Civil-Military Operations*. New York: Springer Publishing.
- Dahlberg, R. og S. Schrøder (2024) *OBS: Oplysning til Borgerne om Samfundssikkerhed*. Djøf Forlag.
- Dansk Industri (DI) (2024) *Hastværk er lastværk – også når det kommer til cybersikkerhed*. DI Digital, 23. oktober 2024. Tilgængelig hos: <https://www.danskindustri.dk/brancher/di-digital/nyhedsarkiv/ugens-kommentar-brug-den/2024/hastværk-er-lastværk-også-når-det-kommer-til-cybersikkerhed/> (set 7. marts 2025).
- Den Sikkerhedspolitiske Analysegruppe (2022) *Dansk forsvar og sikkerhed frem mod 2035*. Udenrigsministeriet.
- Energistyrelsen (u. å.) *Ny lovgivning om styrket beredskab i energisektoren*. Energistyrelsen. Tilgængelig hos: <https://>

- ens.dk/forsyning-og-forbrug/ny-lovgivning-om-styrket-beredskab-i-energisektoren (set 7. marts 2025).
- Energistyrelsen (2022) *Risk-Preparedness Plan for the Danish Electricity Sector (Public)*. Energistyrelsen, 8. juni 2022. Tilgængelig hos: https://energy.ec.europa.eu/document/download/ce7d4880-d2db-4aa1-90a5-af12749ef-d1e_en?filename=DK_%20RPP%20electricity.pdf (set 7. marts 2025).
- Energistyrelsen (2023) *Vejledning til offentlige og private virksomheder om nødstrøm – sådan sikrer du dig!* Energistyrelsen, februar 2023.
- Engen, T. T. (2021) *Den nye totalforsvarsstyrke*. Center for Militære Studier. Tilgængelig hos: https://cms.polski.ku.dk/publikationer/den-nye-totalforsvarsstyrke-dansk-vaertsnationsstoette-til-NATO's-regionale-forsvar/CMS-Memo_2021_2_-_Den_nye_totalforsvarsstyrke_-_digital.pdf (set 7. marts 2025).
- Erhvervsministeriet (2021) *Bekendtgørelse om afgrænsning af anvendelsesområdet for lov om screening af visse udenlandske direkte investeringer m.v. i Danmark (investeringscreeningsloven)*. BEK nr 1491 af 25/06/2021. Retsinformation. Tilgængelig hos: <https://www.retsinformation.dk/eli/ltg/2021/1491> (set 7. marts 2025).
- EU (2008) RÅDETS DIREKTIV 2008/114/EF af 8. december 2008: om indkredsning og udpegning af europæisk kritisk infrastruktur og vurdering af behovet for at beskytte den bedre. Den Europæiske Unions Tidende, 23. december 2008. Tilgængelig hos: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/HTML/?uri=CELEX:32008L0114> (set 7. marts 2025).
- EU (2018) DIRECTIVE (EU) 2018/1972 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL: of 11 December 2018: establishing the European Electronic Communications Code. Official Journal of the European Union, 17. december 2018. Tilgængelig hos: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018L1972&from=EN> (set 7. marts 2025).
- EU (2020) *Strategisk Fremsynsrapport 2020*. Europa-Kommissionen, 9. september 2020. Tilgængelig hos: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/strategic-foresight/2020-strategic-foresight-report_da (set 11. april 2016).
- EU (2022a) *Infringement procedure*. Europa-Kommissionen, 15. juli 2022. Tilgængelig hos: https://commission.europa.eu/law/application-eu-law/implementing-eu-law/infringement-procedure_en (set 7. marts 2025).
- EU (2022b) EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING (EU) 2022/2554 af 14. december 2022 om digital operationel modstandsdygtighed i den finansielle sektor og om ændring af forordning (EF) nr. 1060/2009, (EU) nr. 648/2012, (EU) nr. 600/2014, (EU) nr. 909/2014 og (EU) 2016/1011 (EØS-relevant tekst). Den Europæiske Unions Tidende. Tilgængelig hos: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/HTML/?uri=CELEX:32022R2554> (set 7. marts 2025).
- EU (2023a) *EU-NATO TASK FORCE ON THE RESILIENCE OF CRITICAL INFRASTRUCTURE: FINAL ASSESSMENT REPORT*. Europa-Kommissionen, juni 2023. Tilgængelig hos: https://commission.europa.eu/system/files/2023-06/EU-NATO_Final%20Assessment%20Report%20Digital.pdf (set 7. marts 2025).
- EU (2023b) *European Disaster Resilience Goals*. Europa-Kommissionen. Tilgængelig hos: https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/european-disaster-risk-management/european-disaster-resilience-goals_en (set 7. marts 2025).
- EU (2023c) *Rådets henstilling om en koordineret EU-tilgang til styrkelse af kritisk infrastrukturens modstandsdygtighed*. Rådet for Den Europæiske Union, 8. december 2020. Tilgængelig hos: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2023:020:FULL&from=EN> (set 6. marts 2025).
- EU (2024) *Critical infrastructure resilience at EU-level*. Europa-Kommissionen, 23. september 2024. Tilgængelig hos: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/internal-security/counter-terrorism-and-radicalisation/protection/critical-infrastructure-resilience-eu-level_en (set 7. marts 2025).
- EU (2025a) *Emergency Response Coordination Centre (ERCC)*. Europa-Kommissionen. Tilgængelig hos: https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/emergency-response-coordination-centre-ercc_en (set 7. marts 2025).
- EU (2025b) *NIS2 Directive: new rules on cybersecurity of network and information systems*. Europa-Kommissionen, 15. januar 2025. Tilgængelig hos: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/nis2-directive> (set 7. marts 2025).
- Europa-Kommissionen (2025) *Joint Communication to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the European Preparedness Union Strategy*. Europa-Kommissionen, 26. marts 2025. Tilgængelig hos: https://commission.europa.eu/document/download/526806b6-c4e1-43d1-81b7-947308efbab1_en?filename=eu-preparedness-union-strategy.pdf (set 4. april 2025).
- Evans, C. V. (red.) (2022) *Enabling NATO's Collective Defence: Critical Infrastructure Security and Resiliency*. NATO COE-DAT Handbook 1. Carlisle, Pennsylvania: Strategic Studies Institute and US Army War College Press.
- Farbøl, R., I. Bjørnsson og M. Cronqvist (2024) "Cold War Conduct: Knowledge Transfer, Psychological Defence, and Media Preparedness in Denmark between Sweden, Norway, and NATO, 1954–1967", *Scandinavian Journal of History*. <https://doi.org/10.1080/03468755.2024.2363252> (set 6. marts 2025).
- Fjäder, C. og J. Schalin (2024) *Building Resilience to Hybrid Threats: Best Practices in the Nordics*. Hybrid CoE Working Paper, maj 2024. Tilgængelig hos: <https://www.hybridcoe.fi/wp-content/uploads/2024/05/20240527-Hybrid-CoE-Working-Paper-31-Building-resilience-to-hybrid-threats-WEB.pdf> (set 7. marts 2025).
- Folketinget (2024) *Fra EU-regler til dansk lov*. Folketinget. Tilgængelig hos: <https://www.eu.dk/da/danmark-i-eu/eu-ret-i-danmark/fra-eu-regler-til-dansk-lov> (set 7. marts 2025).
- Folketingstidende (1959) *Forhandlingerne i folketingsåret 1958-59*. Folketinget.
- Forsvaret (u. å.) *Job i Reservens Totalforsvarsstyrke*. Forsvaret. Tilgængelig hos: <https://karriere.forsvaret.dk/job/Reserven/Totalforsvarsstyrken/> (set 7. marts 2025).
- Forsvaret (2020) *Totalforsvaret*. Forsvaret. Tilgængelig hos: <https://www.forsvaret.dk/da/opgaver/nationale-opgaver/Totalforsvaret/> (set 7. marts 2025).
- Forsvarets Efterretningstjeneste (FE) (2024) *Udsyn 2024*, 9. december 2025. Forsvarets Efterretningstjeneste. Tilgængelig hos: <https://www.fe-ddis.dk/globalassets/fe/dokumenter/2024/-fe-udsyn2024-.pdf> (set 10. april 2025).
- Forsvarets Efterretningstjeneste (FE) (2025) *Opdateret vurdering af truslen fra Rusland mod Rigsfællesskabet*, 9. februar 2025. Forsvarets Efterretningstjeneste. Tilgængelig hos: <https://www.fe-ddis.dk/da/produkter/situations-og-trusselsvurderinger/2/trusselsvurderinger/opdateret-vurdering-af-truslen-fra-rusland/> (set 6. marts 2025).
- Forsvarets høgscole (2023) *Folkerettskonferansen 2023. Krig i Europa – det norske totalforsvarskonseptet*. Norge: Forsvarets høgscole. Tilgængelig hos: <https://fhs.brage.unit.no/fhs-xmlui/handle/11250/3103238> (set 7. marts 2025).
- Forsvarsministeriet (2000) *Lov om forsvarets formål, opgaver og organisation m.v. 2000/1 LSF 126*. Retsinformation. Tilgængelig hos: <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/200012L00126> (set 7. marts 2025).
- Forsvarsministeriet (2004) *Forsvarsforlig 2005-2009*. Forsvarsministeriet, 10. juni 2004. Tilgængelig hos: <https://www.fmn.dk/globalassets/fmn/dokumenter/forlig/-forsvarsforlig-2005-2009-inkl-bilag-.pdf> (set 7. marts 2025).

- 2025).
- Forsvarsministeriet (2018) *Aftale på forsvarsområdet*. Forsvarsministeriet, 28. januar 2018. Tilgængelig hos: <https://www.fmn.dk/globalassets/fmn/dokumenter/forlig/-forsvarsforlig-2018-2023-2018.pdf> (set 7. marts 2025).
- Forsvarsministeriet (2023) *Vilje og evne til at tage ansvar*. Dansk forsvar og sikkerhed 2024-2033. Forsvarsministeriet, 28. juni 2023. Tilgængelig hos: <https://www.fmn.dk/globalassets/fmn/dokumenter/nyheder/2023/-vil-je-og-evne-til-at-tage-ansvar-regeringens-forligsudspil-.pdf> (set 7. marts 2025).
- Forsvarsministeriet (2024) *Nye regler om cybersikkerhed bliver forsinkede*. Forsvarsministeriet Nyheder, 5. februar 2024. Tilgængelig hos: <https://www.fmn.dk/da/nyheder/2024/nye-regler-om-cybersikkerhed-bliver-forsinkede/> (set 7. marts 2025).
- Frandsen, B. (2021) *Hvis krigen kommer. En undersøgelse af det centrale civile beredskab og Regan Vest under den Kolde Krig 1950-1968*. Ph.d.-afhandling, Aalborg Universitet.
- Frandsen, B. og U. V. S. Egeskov (2024) *Hvis (atom)krigen kommer*. Gads Forlag.
- Freedman, L. (2004) *Deterrence*. Cambridge: Polity Press.
- Fødevarestyrelsen (u. å.) *Fødevarestyrelsen og det nationale beredskab*. Fødevarestyrelsen. Tilgængelig hos: <https://foedevarestyrelsen.dk/kost-og-foedevare/foedevaresikkerhed/foedevareberedskab/foedevarestyrelsen-og-det-nationale-beredskab> (set 7. marts 2025).
- Gajewski, T. (2017) "NATO and Non-Military Crises – an Overview", *Ante Portas - Stidua Nad Bezpieczeństwem* 1 (8), s. 153-169.
- Gavin, G. (2024) "Poland to suspend right to asylum as 'hybrid war' escalates on Belarus border", *Politico*, 12. oktober 2024. Tilgængelig hos: <https://www.politico.eu/article/poland-donald-tusk-asylum-right-border-migration-belarus-russia-hybrid-war-eu/> (set 7. marts 2025).
- Gearson, J. (2012) "Deterring Conventional Terrorism: From Punishment to Denial and Resilience", *Contemporary Security Policy*, 33(1), s. 171-198. <https://doi.org/10.1080/13523260.2012.659600> (set 6. marts 2025).
- Geramone, J. (2020) "NATO Looks to Ensure Health Crisis Doesn't Become Security Crisis", *DOD News*, 14. maj 2020. Tilgængelig hos: <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/2187309/nato-looks-to-ensure-health-crisis-doesnt-become-security-crisis/> (set 7. marts 2025).
- Gjorv, G. H. (2024) *Security and geopolitics in the Arctic: The increase of hybrid threat activities in the Norwegian High North*. Hybrid CoE Working Paper 30, marts 2024. Helsinki: Hybrid CoE.
- Haar-Jørgensen, A. C. og L. B. Struwe (red.) (2023) *Forsvarsforlig og NATO's forventninger til Danmark*. Atlant Info, maj 2023.
- Hall, J. og H. Sandeman (2022) "NATO's Resilience: The first and last line of defence", *Strategic Update*. London: LSE.
- Hammer, A. E., T. H. Miller og E. C. Uribe (2020) *Cyber Resilience as a Deterrence Strategy*. Sandia Report. Albuquerque, New Mexico: Sandia National Laboratories.
- Henningsen, A. R. (2019) "Det uundværlige", *Weekendavisen*, 19. november 2019.
- Hodicky, J., G. Özkan, H. Özdemir, P. Stodola, J. Drozd og W. Buck (2020) "Dynamic Modeling for Resilience Measurement: NATO Resilience Decision Support Model", *Applied Sciences*, 2020(10), 2639. doi:10.3390.
- Holst, H. K. og C. Bigum (2024) "Danmark har ikke øvet krise i årevis", *Jyllands-Posten*, 26. februar 2024.
- Hovgaard, L., M. Magnussen og P. C. Bech-Nielsen (2024) "Beredskabsminister uden portefølje", *Ingeniøren RESILIEN-CETECH*, 25. oktober 2024.
- Hybrid CoE (u. å.) *Establishment of the Hybrid CoE*. Hybrid CoE. Tilgængelig hos: <https://www.hybridcoe.fi/establishment/> (set 6. marts 2025).
- Håkansson, C. (2023) "The strengthened role of the European Union in defence: the case of the Military Mobility project", *Defence Studies*, 23(3), s. 436-456.
- Ingeniøren (2022) "Leder: Vi mangler svar på sikring af vores kritiske infrastruktur", *Ingeniøren*, 28. oktober 2022. Tilgængelig hos: <https://ing.dk/holdning/leder-vi-mangler-svar-paa-sikring-af-vores-kritiske-infrastruktur-1> (set 7. marts 2025).
- Jackson, N. J. (2019) "Deterrence, Resilience and Hybrid Wars: The Case of Canada and NATO", *Journal of Military & Strategic Studies*, 19(4), s. 104-125.
- Jacuch, A. (2009) "CEP and Transport PB&Cs", i Shahbazian, E., G. Rogova og M. J. DeWeert (red.) *Harbour Protection Through Data Fusion Technologies*. Springer. https://doi.org/10.1007/978-1-4020-8883-4_1 (set 6. marts 2025).
- Jacuch, A. (2020a) "Countering Hybrid Threats: Resilience in the EU and NATO's Strategies", *The Copernical Journal of Political Studies*, 2020(1), s. 5-26.
- Jacuch, A. (2020b) "Security and Defense Challenges – Civil Preparedness in NATO", *Scientific Journal of the Military University of Land Forces*, 52(2), s. 270-280. <https://doi.org/10.5604/01.3001.0014.2532> (set 6. marts 2025).
- Jensen, M. S. (2022) "Cyberresiliens og kritisk infrastruktur: Vanskelige udfordringer og trøstelige løsninger", i Jacobsen, J. T. og T. Liebetrau (red.) *Cybertrusler – det digitale samfunds skyggeside*. Djøf Forlag.
- Kahn, H. (1962) *Thinking About the Unthinkable*. New York: Horizon Press.
- Keenan, J. M., B. Trump, E. Kytömaa, G. Adlakha-Hutcheon og I. Linkov (2024) "The role of science in resilience planning for military-civilian domains in the U.S. and NATO", *Defence Studies*, 24(4), s. 493-524. <https://doi.org/10.1080/14702436.2024.2365218> (set 19. juni 2025).
- Keil, S., H. Brauß og E. Braw (2021) *Next Steps in NATO Deterrence and Resilience*. Policy Paper June 2021. Washington, D.C.: The German Marshall Fund of the United States.
- Klein, R. M., S. Lundqvist, E. Sumangil og U. Pettersson (2019) *Baltics Left of Bang: The Role of NATO with Partners in Denial-Based Deterrence*. Institute for National Strategic Studies, november 2019. Tilgængelig hos: <https://inss.ndu.edu/Portals/68/Documents/stratforum/SF-301.pdf?ver=2019-07-23-142433-990> (set 7. marts 2025).
- Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet (2025) *Lov om styrket beredskab i energisektoren*. Retsinformation. Tilgængelig hos: <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2025/258> (set 4. april 2025).
- Knopf, J. W. (2010) "The Fourth Wave in Deterrence Research", *Contemporary Security Policy*, 31(1), s. 1-33. <https://doi.org/10.1080/13523261.003640819> (set 6. marts 2025).
- Krog, A. (2024) "Ny beredskabsminister om ændret trusselsbillede: 'Det kræver, at vi får et styrket setup'", *Altinet.dk*, 21. september 2024. Tilgængelig hos: <https://www.altinet.dk/artikel/ny-beredskabsminister-om-aendret-trusselsbillede-det-kraver-at-vi-faar-et-styrket-setup> (set 7. marts 2025).
- Krogh, A. H. og R. Dahlberg (2024) "Læring i krise. Barrierer for erfaringsopsamling i turbulente tider", *Samfundsekonomien*, 2024(1), s. 7-12.
- Lasconijarias, G. (2018) "Deterrence through resilience: NATO, the nations and the challenges of being prepared", *Romanian Military Thinking*, 2018(3), s. 46-57.
- Levinsen, O.V. og Binder, C. (2023). "Danmark i EU: Muligheder og udfordringer efter forsvarsforbeholdet". CMS Baggrundspapir, 21. november. Tilgængelig her: <https://cms.polsci.ku.dk/publikationer/danmark-i-eu-muligheder-og-udfordringer-efter-forsvarsforbeholdet/> (set 24. juni 2025).
- Liebetrau, T. (2020) *Dansk offensiv cybermagt mellem angreb, spionage og forsvar: En komparativ analyse på tværs af Europa*. Center for Militære Studier.

- Liebetrau, T. og C. Bueger (2024) "Advancing coordination in critical maritime infrastructure protection: Lessons from maritime piracy and cybersecurity", *International Journal of Critical Infrastructure Protection*, 2024(46).
- Lindholm, A.-M. (2022) "Hvis Danmark går i sort: Plan for strømafbrydelser ligger klar – det ved vi om den", *Avisen Danmark*, 12. september 2022.
- Lipert-Sowa, M. (2022) "Enhancing resilience: the state of play in NATO, European Union and Poland", *Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka*, XLVII: 3.
- Ljungkvist, K. (2024) "The military-strategic rationality of hybrid warfare: Everyday total defence under strategic non-peace in the case of Sweden", *European Journal of International Security*, 9(4), s. 533-552.
- Maylam, J. G. og N. Grison. (2021) *Enhancing the Resilience of Allied Societies through Civil Preparedness*. NATO Parliamentary Assembly, Committee on the Civil Dimension of Security.
- Mearsheimer, J. D. (1983) *Conventional Deterrence*. Ithaca: Cornell University Press.
- Meyer-Minnemann, L. (2017) *Resilience and Alliance Security: The Warsaw Commitment to Enhance Resilience*. Center for Transatlantic Relations. Tilgængelig hos: <https://archive.transatlanticrelations.org/wp-content/uploads/2016/12/resilience-forward-book-meyer-minnemann-final.pdf> (set 6. marts 2025).
- Ministeriet for Samfundssikkerhed og Beredskab (2025) *Aftale om beredskabsområdet 2025-2026*. Ministeriet for Samfundssikkerhed og Beredskab, 15. januar 2025. Tilgængelig hos: <https://mssb.dk/media/ipjdrhbn/aftaletekst-vedr-aftale-paa-beredskabsområdet.pdf> (set 4. april 2025).
- Missiroli, A. og M. Rühle (2021) "The Pandemic and the Military: EU and NATO Between Resilience and Total Defence", *European Foreign Affairs Review*, 26(2), s 203-218.
- Monaghan, S., E. Jakobsen, S. Martinez, M. Droin, G. Sanders, N. Velazquez, C. Cook, A. Dowd og M. Sockwell (2024) *Is NATO Ready for War? An Assessment of Allies' Efforts to Strengthen Defense and Deterrence since the 2022 Madrid Summit*. Center for Strategic & International Studies, 11. juni 2024. Tilgængelig hos: <https://www.csis.org/analysis/nato-ready-war> (set 7. marts 2025).
- Mortensen, M. B. (2017) "Husker du 'gær-krisen'? Nu kan det ske igen", *Ekstrabladet.dk*, 20. april 2017. Tilgængelig hos: <https://ekstrabladet.dk/nyheder/samfund/husker-du-gaer-krisen-nu-kan-det-ske-igen/6621709> (set 7. marts 2025).
- NATO (1949) *Den Nordatlantiske Traktat*. NATO. Tilgængelig hos: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=da (set 6. marts 2025).
- NATO (1955) C-M(55)95: *Draft resolution, 3rd November 1955 and C-M(55)100: Final resolution, 10th November 1955*. NA 01, C Series, 1955, Memoranda. C-R(55)50: *Record of council meeting. 14th November 1955*. NA 01, C Series, 1955, Records; AC/98-D/19: *Review of progress. 29th March 1956*. NA 01, AC/98 Series, 1956, Documents. NATO's Arkiver.
- NATO (1961) *The Importance of Civil Emergency Planning*. NATO Information Service.
- NATO (1964) *NATO Civil Emergency Planning Directorate. Civil Emergency Planning in NATO*. NATO Information Service.
- NATO (1982) *Civil Emergency Planning. Aspects of NATO*. NATO Public Diplomacy Division.
- NATO (1989) *NATO Facts and Figures 1989*. NATO Information Service.
- NATO (1997) *NATO Logistics Handbook*, 3. udgave. NATO. Tilgængelig hos: <https://www.nato.int/docu/logi-en/1997/lo-1124.htm> (set 6. marts 2025).
- NATO (1998) *NATO Handbook, 50th Anniversary Edition*. NATO Office of Information and Press.
- NATO (2006) *NATO's Role in Civil Emergency Planning. NATO Background*. NATO Public Diplomacy Division.
- NATO (2016a) *Commitment to Enhance Resilience – Issued by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council in Warsaw, 8-9 July 2016*. NATO. Tilgængelig hos: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133180.htm (set 6. marts 2025).
- NATO (2016b) *NATO Summit Guide, Warsaw, 8-9 July 2016*. NATO.
- NATO (2016c) *NATO's Readiness Action Plan*. NATO Factsheet, juli 2016. Tilgængelig hos: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_07/20160627_1607-factsheet-rap-en.pdf (set 7. marts 2025).
- NATO (2016d) *Warsaw Summit Communiqué*. NATO, 9. juli 2016. Tilgængelig hos: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm (set 7. marts 2025).
- NATO (2018a) *Allied Joint Doctrine for Civil-Military Cooperation. Allied Joint Publication*. NATO Standardization Office.
- NATO (2018b) *Brussels Summit Declaration*. NATO, 11. juli 2018. Tilgængelig hos: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_156624.htm (set 7. marts 2025).
- NATO (2020) *NATO DEFENCE PLANNING CAPABILITY REVIEW 2019/2020: DENMARK: OVERVIEW*. NATO, 14. oktober 2020. Tilgængelig hos: <https://www.fmn.dk/globalassets/fmn/dokumenter/aarsrapporter/nato/-nato-defence-planning-capability-review-2019-2020-pdf%20Set%2025%20oktober%202025> (set 7. marts 2025).
- NATO (2021a) *Energy Highlights*. NATO Energy Security Centre of Excellence.
- NATO (2021b) *NATO 2030 Factsheet*. NATO, juni 2021. Tilgængelig hos: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2021/6/pdf/2106-factsheet-nato2030-en.pdf (set 6. marts 2025).
- NATO (2021c) *NATO's Response to the COVID-19 Pandemic. NATO Factsheet*. NATO, februar 2021. Tilgængelig hos: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2021/2/pdf/2102-factsheet-COVID-19-en.pdf (set 7. marts 2025).
- NATO (2021d) *NATO Warfighting Capstone Concept*. NATO. Tilgængelig hos: <https://www.act.nato.int/our-work/nato-warfighting-capstone-concept/> (set 6. marts 2025).
- NATO (2021e) *Resolution 466 – Developing a Whole-of-Society, Integrated and Coordinated Approach to Resilience for Allied Democracies*. NATO Parliamentary Assembly, 11. oktober 2021. Tilgængelig hos: <https://www.nato-pa.int/document/resolution-466-developing-whole-society-integrated-and-coordinated-approach-resilience> (set 7. marts 2025).
- NATO (2021f) *Strengthened Resilience Commitment*. NATO, 14. juni 2021. Tilgængelig hos: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_185340.htm (set 6. marts 2025).
- NATO (2022a) *AJP-01: Allied Joint Doctrine*. NATO Standardization Office. Tilgængelig hos: <https://www.cimic-coe.org/resources/external-publications/ajp-01-edf-v1-f.pdf> (set 6. marts 2025).
- NATO (2022b) *NATO 2022 Strategic Concept*. NATO, 29. juni 2022. Tilgængelig hos: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/220622-strategic-concept.pdf (set 6. marts 2025).
- NATO (2022c) *Resilience Committee*. NATO, 7. oktober 2022. Tilgængelig hos: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50093.htm (set 6. marts 2025).
- NATO (2023a) *NATO and European Union launch task force on resilience of critical infrastructure*. NATO, 16. marts 2023. Tilgængelig hos: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_212874.htm (set 7. marts 2025).
- NATO (2023b) *Resilience in NATO*. NATO Allied Command Transformation, 15. december 2023. Tilgængelig hos: <https://www.act.nato.int/article/resilience-in-nato/> (set 6. marts 2025).
- NATO (2023c) *The Secretary General's Annual Report 2023*. NATO. Tilgængelig hos: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2024/3/pdf/230323-sg-ar-en.pdf (set 6. marts 2025).
- NATO (2023d) *Vilnius Summit Communiqué Issued by NATO Heads of State and Government*. NATO, 11. juli 2023. Tilgængelig hos: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_217320.htm (set 6. marts 2025).

- NATO (2024a) *Countering hybrid threats*. NATO, 7. maj 2024. Tilgængelig hos: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_156338.htm (set 6. marts 2025).
- NATO (2024b) *Defence expenditures and NATO's 2% guideline*. NATO. Tilgængelig hos: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49198.htm (set 6. marts 2025).
- NATO (2024c) *NATO Transport Group meets in Finland to discuss enhancing transport resilience*. NATO, 29. maj 2024. Tilgængelig hos: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_225373.htm?selectedLocale=en (set 7. marts 2025).
- NATO (2024d) *Resilience, Civil Preparedness and Article 3*. NATO, 13. november 2024. Tilgængelig hos: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm (set 6. marts 2025).
- NATO (2024e) *Resilience Symposium*. NATO Allied Command Transformation. Tilgængelig hos: <https://www.act.nato.int/activities/resilience-symposium/> (set 6. marts 2025).
- NATO (2025a) *NATO launches the Resilience Reference Curriculum*. NATO, 21. februar 2025. Tilgængelig hos: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_233458.htm (set 6. marts 2025).
- NATO (2025b). *NATO Defence Ministers Agree New Capability Targets to Strengthen the Alliance*. NATO, 5. juni 2025. https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_235900.htm (set 23. juni 2025)
- Neumann, I. B. og H. Heikka (2005) "Grand Strategy, Strategic Culture, Practice: The Social Roots of Nordic Defence", *Cooperation and Conflict*, 40(1), s. 5-23.
- Niinistö, S. (2024) *Report: Safer Together – Strengthening Europe's Civilian and Military Preparedness and Readiness*. Europa-Kommissionen, 30. oktober 2024. Tilgængelig hos: https://commission.europa.eu/document/5b-b2881f-9e29-42f2-8b77-8739b19d047c_en (set 7. marts 2025).
- Nikolov, O. (2018) "Building Societal Resilience Against Hybrid Threats", *Information & Security: An International Journal*, 39(1), s. 91-109.
- Nissen, C. (2022) "EUs sikkerheds- og forsvarspolitiske samarbejde: hvorfor, hvad og hvordan". DIIS Policy Brief, 2. maj. Tilgængelig hos: <https://www.diis.dk/publikationer/eus-sikkerheds-forsvarspolitiske-samarbejde-hvorfor-hvordan> (set 24. juni 2025).
- NordForsk (2013) "Societal Security in the Nordic Countries", *NordForsk Policy Paper 1*. NordForsk.
- Olsson, L. og C. Ruffa (2023) "Tensions in Retention during Military Transformation. Illustrations from Re-Establishing a Total Defence in Sweden", I Berndtsson, J., I. Goldenberg og S. von Hlatky (red.) *Total Defence Forces in the Twenty-First Century*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Pedersen, P. H. og K. Pedersen (2014) *Danmarks dybeste hemmelighed: REGAN VEST, regeringens og kongehusets atombunker*. Billesø & Baltzer.
- Petersen, H. G. og N. Jacobsen (1997) "Totalforsvaret og det civile beredskab", *Militært tidsskrift*, 126(3), s. 215-239.
- Prior, T. (2017) *NATO: Pushing Boundaries for Resilience*. CSS Analyses in Security Policy. ETH Zürich: Center for Security Studies.
- Prior, T. (2018) "Resilience: The 'Fifth Wave' in the Evolution of Deterrence", *Strategic Trends*, 2018, s. 63-80.
- Regjeringen (2024) *Call for increased Nordic civil-military cooperation*. Norge: Regjeringen. Tilgængelig hos: <https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/call-for-increased-nordic-civil-military-cooperation/id3076861/> (set 7. marts 2025).
- Rigsrevisionen (2014) *Beretning til Statsrevisorerne om statens planlægning og koordinering af beredskabet for større ulykker og katastrofer*. Rigsrevisionen, april 2014.
- Ringsmose, J. og C. Brøndum (2018) *Frihedens pris – så lav som mulig: NATO, Danmark og forsvarsbudgetterne*. Syddansk Universitetsforlag.
- Roepke, W.-D. og H. Thankey (2019) "Resilience: the first line of defence", *NATO Review*, 27. februar 2019. Tilgængelig hos: <https://www.nato.int/docu/review/articles/2019/02/27/resilience-the-first-line-of-defence/index.html> (set 6. marts 2025).
- Røvik, K. A. (2023) "Knowledge Transfer and the Quest for the X Factor", i Røvik, K. A. (red.) *A Translation Theory of Knowledge Transfer*. Oxford University Press. Tilgængelig hos: <https://academic.oup.com/book/45794/chapter/400631612> (set 6. marts 2025).
- Schmaglowski, D. (2018) *The NATO Defence Planning Process (NDPP): An Overview*. NATO Standardization Office, 30. oktober 2018. Tilgængelig hos: https://www.dsp.dla.mil/Portals/26/Documents/Publications/Conferences/2018/2018%20International%20Standardization%20Workshop/20181030--Item3-NDPPOverview-Intl-StdnWorkshop_Schmaglowski.pdf?ver=2018-11-06-151624-033 (set 6. marts 2025).
- School of Global Studies (2024) *Total Defence for the 21st Century: Civilian-Military Collaboration in Scandinavia*. Göteborgs universitet, 3. september 2024. Tilgængelig hos: <https://www.gu.se/en/research/civilian-military-collaboration-in-scandinavia> (set 7. marts 2025).
- Seidenfaden, G. (1970) *Problemer omkring dansk sikkerhedspolitik*. Regeringsudvalget vedrørende Danmarks sikkerhedspolitik.
- Sirenen.dk (u. å.) *STOP. LÆS. REAGÉR*. Sirenen.dk. Tilgængelig hos: <https://www.sirenen.dk/> (set 7. marts 2025).
- Skare, E. og S. H. Jore (2024) "Hybrid threats in the Norwegian petroleum sector. A new category of risk problems for safety science?", *Safety Science*, 176.
- Slakaityte, V. og I. Surwillo (2024a) *Invisible frontlines: Safeguarding the European Energy Infrastructure*. DIIS Report. Dansk Institut for Internationale Studier.
- Slakaityte, V. og I. Surwillo (2024b) *Protecting EU's Critical Infrastructure: The fight intensifies in the cyber realm*. DIIS Policy Brief, oktober 2024. Dansk Institut for Internationale Studier. Tilgængelig hos: <https://www.diis.dk/en/research/protecting-eus-critical-infrastructure-the-fight-intensifies-in-the-cyber-realm> (set 7. marts 2025).
- Snyder, G. H. (1960) "Deterrence and Power", *Journal of Conflict Resolution*, 4(2), s. 163-178. <https://doi.org/10.1177/002200276000400201> (set 6. marts 2025).
- Staalesen, A. (2024) "As Helsinki prepares new measures against Russian hybrid operations, President Stubb makes visit to the border", *The Barents Observer*, 27. marts 2024. Tilgængelig hos: <https://www.thebarentsobserver.com/borders/as-helsinki-prepares-new-measures-against-russian-hybrid-operations-president-stubb-makes-visit-to-the-border/124100> (set 7. marts 2025).
- Statsministeriet (2020) *Pressemøde om COVID-19 den 11. marts 2020*. Statsministeriet. Tilgængelig hos: <https://www.stm.dk/presse/pressemoedearkiv/pressemoede-om-covid-19-den-11-marts-2020/> (set 7. marts 2025).
- Statsministeriet (2024) *Statsministeriets forestilling om ændring i ministeriets sammensætning*. Statsministeriet, 24. oktober 2024. Tilgængelig hos: <https://www.stm.dk/media/13388/kgl-resolution-af-29-august-2024.pdf> (set 7. marts 2025).
- Stone, D. (2012) "Transfer and translation of policy", *Policy Studies*, 33(6), s. 438-499. <https://doi.org/10.1080/01442872.2012.695933> (set 6. marts 2025).
- Struwe, L. B. og M. V. Rasmussen (2024) "Et ministerium for samfundssikkerhed?", *Atlant Info*, 4. juni 2024. Atlantsammenslutningen.
- Styrelsen for Forsyningssikkerhed (2023a) *Strategi for forsyningssikkerhed*. Styrelsen for Forsyningssikkerhed, sep-

- tember 2023. Tilgængelig hos: <https://sfos.dk/wp-content/uploads/2023/09/Strategi-for-forsyningsikkerhed.pdf> (set 7. marts 2025).
- Styrelsen for Forsyningsikkerhed (2023b) *Vejledning i Delplan for forsyningsikkerhed til den generelle beredskabsplan*. Styrelsen for Forsyningsikkerhed, september 2023. Tilgængelig hos: <https://sfos.dk/wp-content/uploads/2023/11/Vejledning-i-Delplan-for-forsyningsikkerhed-til-den-generelle-beredskabsplan.pdf> (set 7. marts 2025).
- Styrelsen for Samfundssikkerhed (2025) *Nationalt Risikobillede 2025*. Styrelsen for Samfundssikkerhed, april 2020. Tilgængelig hos: <https://samsik.dk/wp-content/uploads/2025/04/NATIONALT-RISIKOBILLEDE-2025.pdf> (set 10. april 2025).
- Sundhedsstyrelsen (2013) *Beredskab for pandemisk influenza*. Sundhedsstyrelsen.
- Sundhedsstyrelsen (2025) *National strategi for håndtering af epidemier*. Sundhedsstyrelsen. Tilgængelig hos: <https://www.sst.dk/da/udgivelser/2025/National-strategi-for-haandtering-af-epidemier> (set 24. juni 2025).
- Surwillo, I. og V. Slakaityte (2023) *Energy without Russia: the case of Denmark*. Budapest: Friedrich-Ebert-Stiftung. Tilgængelig hos: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/budapest/20612.pdf> (set 7. marts 2025).
- Taleb, N. C. (2024) *Den Sorte Svane: Højest usandsynlige begivenheder og deres indflydelse på vores verden*. Bechs Forlag.
- Tetzlaff, A. H. (2024a) *Danmark som transitland i NATO. Enablement-dagsordenen i et dansk perspektiv*. Center for Militære Studier.
- Tetzlaff, A. H. (2024b) "Danmarks strategiske rolle. Værtsnationsstøtte i en ny sikkerhedspolitisk virkelighed", i Larsen, E. S. og R. Dahlberg (red.) *Hjemmefronten – forsvarets nationale opgaver frem mod 2035*. Djøf Forlag.
- Thiele, R. D. (2016) "Building Resilience Readiness against Hybrid Threats – a Cooperative European Union/NATO Perspective", *ISPSW Strategy Series: Focus on Defense and International Security*, 2016(449).
- Trafikstyrelsen (2023) *Bekendtgørelse om beredskab på jernbaneområdet ophæves*. Trafikstyrelsen, 19. december 2023. Tilgængelig hos: <https://www.trafikstyrelsen.dk/nyheder/2023/dec/bekendtgørelse-om-beredskab-paa-jernbaneområdet-ophaeves> (set 7. marts 2025).
- Ungar, M. (red.) (2021) *Multisystemic Resilience: Adaptation and Transformation in Contexts of Change*. New York: Oxford University Press.
- Vale, L. (1987) *The Limits of Civil Defence in the USA, Switzerland, Britain and the Soviet Union*. New York: Palgrave Macmillan.
- Van Heuven, M. H. A. (1970) "Civil Emergency Planning in NATO", *The International Lawyer* 4(2), s. 391-398.
- Vinther, P. H. (2005) *Det civile beredskabs historie under "den kolde krig" 1948-1989: Det danske totalforsvarsbegrebs historie*. Sekretariatet for Civilt Beredskab.
- Westersø, R. S. (2015) "Nu er det alvor: Derfor samler Løkke den danske krisestab", TV2.dk, 7. september 2015. Tilgængelig hos: <https://nyheder.tv2.dk/samfund/2015-09-07-nu-er-det-alvor-derfor-samler-loekke-den-danske-krisestab> (set 7. marts 2025).
- Wigell, M., H. Mikkola og T. Juntunen (2021) *Best Practices in the whole-of-society approach in countering hybrid threats*. European Parliament Think Tank, 6. maj 2021. Tilgængelig hos: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_STU\(2021\)653632](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_STU(2021)653632) (set 7. marts 2025).
- Wilkinson, E. (2020) "Resilience and Deterrence: Exploring Correspondence Between the Concepts", i Fillipidou, A. (red.) *Deterrence*. Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-030-29367-3_2 (set 6. marts 2025).
- Williams, P. og M. Gloznek (2023) "The essence of credible deterrence and defense: Resilience and enablement at NATO after the Vilnius summit", *Atlantisch Perspectief*, 47(3), s. 30-34.
- With, A. og A. P. Nielsen (2024) "Maritim hybridkrig", i Larsen, E. S. og R. Dahlberg (red.) *Hjemmefronten – Forsvarets nationale opgaver frem mod 2035*. Djøf Forlag.
- Wither, J. K. (2020) "Back to the future? Nordic total defence concepts", *Defence Studies*, 20(1), s. 61-81. <https://doi.org/10.1080/14702436.2020.1718498> (set 19. juni 2025).
- Wivel, Anders. "Aktivistisk med forbehold? Danmark, EU og den amerikanske verdensorden". *Politica* 49 (4) <https://doi.org/10.7146/politica.v49i4.131237>.
- Wivel, A. (2020) "Evig aktivisme i uendelig krig: sikkerhed, status og strategisk kultur i dansk udenrigspolitik", *Internasjonal Politikk*, 78(3), s. 411-420. <https://doi.org/10.23865/intpol.v78.2536> (set 19. juni 2025).
- Wrange, J., R. Bengtsson og D. Brommesson (2024) "Resilience through Total Defence: Towards a Shared Security Culture in the Nordic-Baltic Region?", *European Journal of International Security*, 9(4), s. 1-22. <https://doi.org/10.1017/eis.2024.15> (set 19. juni 2025).
- Yoshpe, H. B. (1981) *Our Missing Shield: The U.S. Civil Defence Program in Historical Perspective*. Washington, D.C.: Federal Emergency Management Agency. Tilgængelig hos: <https://irp.fas.org/agency/dhs/fema/civil-def-1981.pdf> (set 6. marts 2025).