

Policy Brief

SECURE Policy Brief Serie No. 1
September 2025

Resiliens som afskrækkelse

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



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.

Udgiver

SECURE
Center for Samfundssikkerhed og Resiliens

Roskilde Universitet
Institut for Samfundsvidenskab og Erhverv

Rapport

Dette Policy Brief bygger på rapporten "Resiliens som afskrækkelse: NATO's og EU's krav og forventninger til dansk modstandsdygtighed" (SECURE No. 1, 2025).

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, stabil energiforsyning, håndtering af migration, stabil fødevarer- og vandforsyning, evne til at håndtere massetilskadekomst og sundhedskriser samt robusthed i civile kommunikations- 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."*

Rapporten *Resiliens som afskrækkelse – NATO's og EU's krav og forventninger til dansk modstandsdygtighed* analyserer betydningen af resiliens som et redskab til afskrækkelse og styrkelse af samfundssikkerheden. Resiliens defineres som evnen til at forberede, modstå og hurtigt komme sig efter strategiske chok og kriser. NATO's øgede fokus på resiliens afspejles bl.a. i formuleringen af alliancens syv grundlæggende resiliensmål, som omfatter regeringskontinuitet, stabil energiforsyning, håndtering af migration, stabil fødevarer- og vandforsyning, evne til at håndtere massetilskadekomst og sundhedskriser samt robusthed i civile kommunikations- og transportsystemer.

Samtidig har EU med vedtagelsen af en samlet beredskabsstrategi for unionen og ikke mindst NIS2- og CER-direktiverne forpligtet medlemsstaterne til at styrke både cybersikkerheden og den fysiske sikkerhed i kritisk infrastruktur samt den bredere samfundssikkerhed.

Danmark har implementeret sektorspecifikke tiltag som en del af det nationale beredskab, men udfordres af behovet for koordinering mellem offentlige og private aktører og på tværs af militære og civile 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.

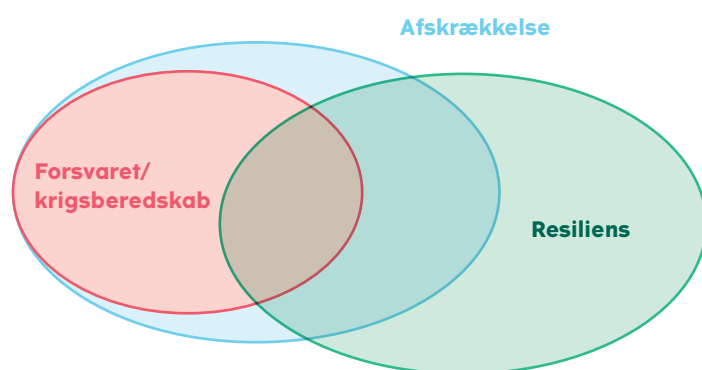
Resiliens er blevet et strategisk nøglebegreb i både NATO's og EU's afskrækkelses- og forsvarstækning. Efter invasionen af Krim i 2014 og det fornyede fokus på europæisk territorialforsvar gjorde NATO resiliens til en del af sin officielle dagsorden med vedtagelsen i 2016 af det såkaldte *Resilience Pledge*, som kan sammenlignes med det *Defence Investment Pledge*, stats- og regeringslederne to år tidligere havde givet hinanden. Resiliensløftet var baggrunden for formuleringen af NATO's syv *baseline requirements* på resiliensområdet, som anvendes til at støtte og vurdere medlemslandenes arbejde med det civile beredskab i relation til den militære forsvarevne.

De syv resiliensmål er i høj grad sammenfaldende med NATO's 11 prioriteter for civilt beredskab under den kolde krig, hvilket reflekterer NATO's generelle tilbagevenden til et fokus på medlemslandenes territorialforsvar. Resiliensstækningen i NATO kan således siges at have foretaget en *full circle* tilbage til alliansens første årtier. 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 den mod forstyrrelser og chokpåvirkninger uændret.

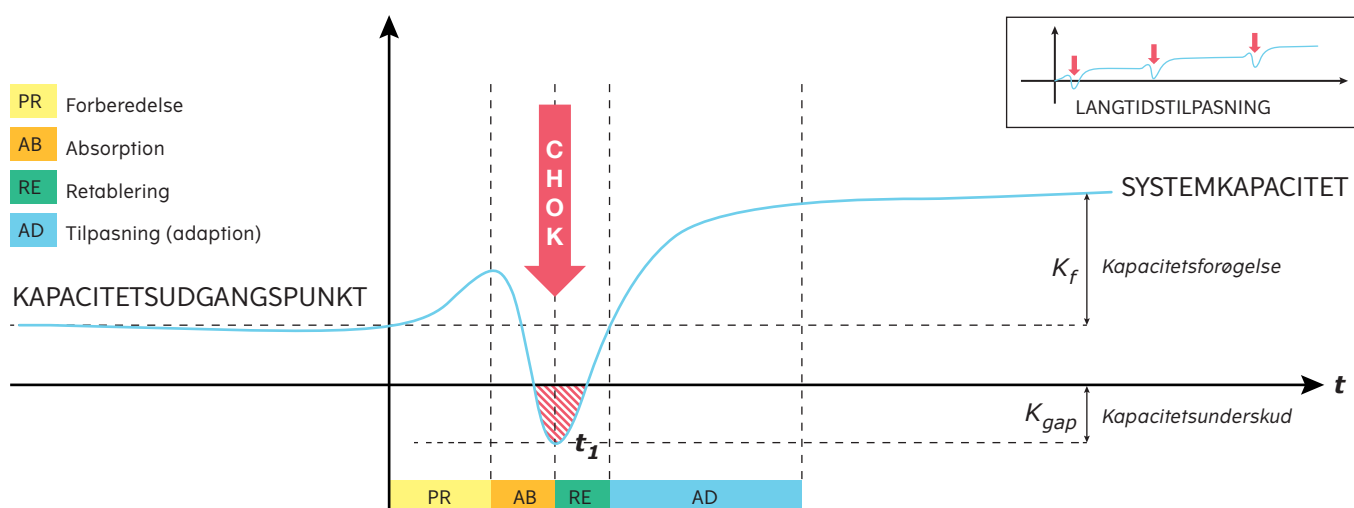
NATO's 7 resiliensmål:

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

Resiliensdagsordenen skal styrke alliansens samlede modstandsdygtighed over for strategiske chok og forstyrrelser med respekt for medlemslandenes individuelle behov og forskelligheder. Der er således tale om målsætninger, som medlemslandene selv formulerer og tilpasser nationale forhold, og som skal understøtte udviklingen af nationale mål for modstandsdygtighed og planer for implementering. De såkaldte *Resilience Objectives* (RO) bygger eksempelvis 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 alliancen samlede robusthed.



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 ikke-aktørdrevne risici som klimahændelser, pandemier, teknologiske ulykker m.v. Disse er dog i sagens natur ikke modtagelige for afskrækkelse.



NATO's forståelse af resiliensbegrebet kan visuelt beskrives som en kurve, der angiver systemkapacitet. Denne kan forøges gennem forberedelse (gul fase), mens absorption (orange 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.

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 net- 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.

Siden 2014 har resiliens således 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. Rapportens 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."

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 totalforsvars-/totalberedskabstænkning – er afgørende for Danmarks fremtidige sikkerhed og evne til at afskrække modstandere i det hybride spektrum under tærsklen for krig.