



Västlig militär förmåga

En analys av Nordeuropa 2017

Krister Pallin (red.), Bengt-Göran Bergstrand,
Robert Dalsjö, Pär Eriksson, Eva Hagström Frisell,
Michael Jonsson, Madelene Lindström,
Erik Nordstrand, Niklas H. Rossbach, Anna Sundberg,
Per Wikström och Mike Winnerstig

FOI-R--4563--SE

JANUARI 2018





Västlig militär förmåga

En analys av Nordeuropa 2017

Krister Pallin (red.), Bengt-Göran Bergstrand,
Robert Dalsjö, Pär Eriksson, Eva Hagström Frisell,
Michael Jonsson, Madelene Lindström,
Erik Nordstrand, Niklas H. Rossbach, Anna Sundberg,
Per Wikström och Mike Winnerstig

Titel	Västlig militär förmåga - En analys av Nordeuropa 2017
Rapportnr	FOI-R--4563--SE
Månad	Januari
Utgivningsår	2018
Antal sidor	212
ISSN	1650-1942
Kund	Försvarsdepartementet
Forskningsområde	8. Säkerhetspolitik
Projekt nr	A 17102
Godkänd av	Lars Höstbeck
Ansvarig avdelning	Försvarsanalys
Exportkontroll	Innehållet är granskat och omfattar ingen information som är underställd exportkontrollagstiftningen.

Omslagsbild: AFP/Dimitar Dilkoff. Fallskärmsjägare från Nato-länder hoppar ut från ett amerikansk Hercules-flygplan under övningen Swift Response 17 nära byn Bezmer i Bulgarien, den 18 juli 2017.

Detta verk är skyddat enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, vilket bl.a. innebär att citering är tillåten i enlighet med vad som anges i 22 § i nämnd lag. För att använda verket på ett sätt som inte medges direkt av svensk lag krävs särskild överenskommelse.

This work is protected by the Swedish Act on Copyright in Literary and Artistic Works (1960:729). Citation is permitted in accordance with article 22 in said act. Any form of use that goes beyond what is permitted by Swedish copyright law, requires the written permission of FOI.

Förord

Projektet Nordeuropeisk och transatlantisk säkerhetspolitik (NOTS) syftar bl.a. till att göra samlade analyser av den militärstrategiska utvecklingen i Nordeuropa. Västlig militär förmåga 2017 är den första studien av detta slag på länge vid FOI. Den har gjorts av en stor grupp medarbetare, med stöd av en ännu större grupp kollegor och samarbetspartners samt uppdragsgivaren Försvarsdepartementet.

Författarna vill tacka alla de personer inom och utanför FOI som har bidragit till genomförandet av studien genom att dela med sig av sin kunskap.

Vi vill särskilt tacka professor Magnus Petersson vid norska Institutet för försvarsstudier för en mycket elegant och konstruktiv granskning. Vi vill också framhålla de engagerade och kloka synpunkter som Försvarsmakten, genom Johan Eellend, bidrog med vid granskningen.

Vi vill vidare rikta ett varmt tack till några kollegor inom FOI som med aldrig sinande entusiasm och uthållighet har delat med sig av sin kompetens.

Vi vill särskilt lyfta fram Erik Nordstrand, FOI:s främste expert på spel, som var metodstöd inför och under hela det operativa spelet, och Per Wikström, som har utformat alla kartor i rapporten.

Johan Norberg, John Rydqvist, Jan Frelin och Mikael Bäfverfeldt bidrog, i samband med spelet men även i övrigt, med kunskap om rysk militär förmåga, kärnvapen och operativa frågor.

Josefin Bergman gav oss allt tänkbart stöd i samband med produktionen av rapporten, inte minst vad gäller layout och redigering.

Avslutningsvis vill vi tacka för alla glada tillrop under året!

Krister Pallin
Redaktör och projektledare
Stockholm i januari 2018

Sammanfattning

Det stora militära hotet mot västlig säkerhet i Europa utgörs av Ryssland. Det står klart genom ryska stormaktsintressen, återupprustning av landets väpnade styrkor och aggressivt uppträdande mot länder i dess närhet de senaste åren. Övriga europiska länder vidtar enskilt och gemensamt, inom bl.a. Nato och EU, en rad åtgärder för att stärka försvarsförmågan. Denna studie bidrar till en samlad bild av de militärstrategiska förhållandena i Nordeuropa, genom att analysera västländernas militära närvaro och förmåga i Sveriges närområde.

En analys av västländernas säkerhets- och försvarspolitik och deras försvarsmakter gör det möjligt att dra slutsatser om kvantitet, kvalitet och tillgänglighet avseende militär förmåga. För att fördjupa bedömningarna av västlig militär förmåga i närområdet är det vidare nödvändigt att pröva den i olika situationer. I studien gjordes detta genom ett operativt spel som omfattade ett allvarligt hot mot de baltiska staterna.

Ryska handlingsmöjligheter med utsikt till framgång finns i första hand om målen är begränsade och kan nås snabbt. Ett hastigt uppdykande hot är därför särskilt viktigt för väst att kunna mota och möta. I studien konstateras att den västliga förmågan i Sveriges närområde kommer att vara mycket begränsad de första dagarna och veckorna efter att motåtgärder börjar vidtas. Det gäller framförallt markstridskrafter, men även sjö- och luftstridskrafter. Inom en vecka bedöms västsidan ha 25-40 markstridsbataljoner, 25-35 ytstridsfartyg och 15-20 stridsflygdivisioner tillgängliga. Sannolikheten är dessutom hög för utfall i nedre delen av dessa intervall och stor variation i kvalitet mellan förbanden.

Efterhand kommer Natos styrketillväxt att leda till ett övertag gentemot Ryssland, framförallt vad gäller förmåga till sjö- och luftstrid – däremot knappast när det gäller gemensam strid och, i närområdet, markstrid. Tillgången på manöverförband, men i ännu högre utsträckning lednings- och stödförband, kommer att vara gränssättande. Ofördelaktiga kvantitativa styrkeförhållanden för västsidan uppvägs vidare inte av högre kvalitet. Det är snarare Ryssland som för närvarande har ett övertag i förmåga vad gäller strid mot en kvalificerad motståndare.

Omställningen till kollektivt försvar i västländerna har bara börjat. Riktningen är tydlig, men samtidigt präglas reformeringen av viss ambivalens och olika hastighet i länderna. Det finns dessutom andra hot, framförallt terrorism, och regionala säkerhetspolitiska intressen som konkurrerar om uppmärksamheten. Militärutgifterna har vänt uppåt i berörda länder, men utgifterna ökar markant endast i Norge, de baltiska länderna och Polen. Det samlade reformutrymmet är därmed begränsat.

Samtliga länder har, från olika nivåer, ett stort behov av att utveckla sina militära förmågor för försvarsuppgiften. De förbättringar som behövs tar dessutom tid att genomföra även om det finns resurser. Det rör sig exempelvis om införande av omfattande och dyra materielsystem, ökad rekrytering och utbildning av personal samt utvecklad övningsverksamhet med stora och högre förband. Det råder därmed osäkerhet om utvecklingen av västlig militär förmåga de närmaste åren.

Nyckelord: säkerhets- och försvarspolitik, militärutgifter, militära styrkor, militär förmåga, operativt spel, Europa, Nordeuropa, EU, Nato, kollektivt försvar, Danmark, Norge, Finland, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tyskland, Storbritannien, USA.

Abstract

The main military threat against western security in Europe is posed by Russia. This is clear given Russian great power interests, reform and rearmament of its armed forces, and aggressive behaviour towards neighbouring countries over the last years. Other European countries take measures in order to strengthen their defence capabilities and deter Russian attacks. This study contributes to a comprehensive picture of the military strategic situation in Northern Europe. It does so by analysing western military presence and capability in the Baltic region.

An analysis of the security and defence policy of the western countries and their armed forces makes it possible to draw conclusions with respect to the quantity, quality and availability of military capability in the West. In order to further assess western military capability, it is necessary to test this capability in different situations. In this study it has been done by war-gaming a serious threat against Baltic states, i.e. Estonia, Latvia and Lithuania.

Russian prospects for success with military action are primarily consistent with limited objectives which can be reached quickly. It is therefore particularly important for the West to be able to counter and handle a rapidly emerging threat. Western military capability in the Baltic region will be very limited the first few days and weeks after countermeasures have been initiated. This applies above all to ground forces, but also to maritime and air forces. Within a week the West may have 25-40 maneuver battalions, 25-35 surface combatants and 15-20 combat aircraft squadrons available. In addition, lower outcomes are more probable than higher ones and the quality of the units will vary greatly.

Growth of available NATO forces will gradually, after some weeks, lead to an advantage in capability over Russia, primarily with respect to sea and air combat. This is not true when it comes to joint or combined arms operations and, in the Baltic region, ground combat. Availability of combat units, and to an even greater degree of command and support units, will be a limiting factor. Furthermore, unfavourable force ratios for the West is not compensated for by better unit quality. On the contrary, at present Russia has an advantage with respect to high-end warfare.

The conversion to collective defence has only begun in the West. The direction is clear, but at the same time reform is characterised by ambivalence and varying speed in the countries concerned. Other threats, in particular terrorism, and regional security interests are competing for attention and limited resources. Military expenditures have risen in most western European countries, but significant and consistent increases are confined to Norway, the Baltic states and Poland. As a consequence, the overall room for reform is limited.

All western countries have, from different levels, a need to develop their military capabilities for national defence. In addition, the improvements needed take time to complete, even given adequate resources. This includes e.g. introduction of large-scale materiel systems, increased recruitment and training of personnel, and developed warfighting exercises. The development of western military capability in the coming years is therefore open to question.

Keywords: security and defence policy, military expenditures, military forces, military capability, war game, Europe, Northern Europe, EU, NATO, collective defence, Denmark, Norway, Finland, Estonia, Latvia, Lithuania, Poland, Germany, United Kingdom, USA.

Förkortningar

A2/AD	Anti-Access/Area Denial
ABC	Atom, biologiska och kemiska vapen
ACT	Allied Command Transformation
AEF	Air and Space Expeditionary Forces
AFRICOM	U.S. Africa Command
APS	Army Prepositioned Sets
AWACS	Airborne Warning and Control System
BAP	Baltic Air Policing
BNP	Bruttonationalprodukt
CONUS	Continental U.S.
DKK	Danmarks valuta (kronor)
EAS	European Activity Set
EDI	European Deterrence Initiative
eFP	enhanced Forward Presence
ERI	European Reassurance Initiative
EU	Europeiska unionen
EUCOM	U.S. European Command
EUR	Europeiska valutan (euro)
FOI	Totalförsvarets forskningsinstitut
GBP	Storbritanniens valuta (pund)
GSFP	EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik
HQ	Headquarters
IISS	International Institute for Strategic Studies
IMF	International Monetary Fund (Internationella valutafonden)
IS	Den s.k. Islamiska Staten
JEF	Joint Expeditionary Force
JFC	Joint Forces Command
LITPOLUKRBRIG	Litauisk-polsk-ukrainska brigaden
MARFOREUR	U.S. Marine Corps Forces Europe
MEB	Marine Expeditionary Brigade
MN Bde tFP	Multinational Brigade tailored Forward Presence (i Rumänien)
MNC NE	Multinational Corps Northeast
MND NE	Multinational Division Northeast
NAC	North Atlantic Council
Nato	North Atlantic Treaty Organization (Nordatlantiska fördragsorganisationen)

NAVEUR	U.S. Naval Forces Europe
NFIU	NATO Force Integration Units
NOK	Norges valuta (kronor)
NOTS	Nordeuropeisk och transatlantisk säkerhetspolitik
NRF	NATO Response Force
NSM	Naval Strike Missile
Pesco	Permanent Structured Cooperation (EU:s permanenta strukturerade samarbete)
PiS	Prawo i Sprawiedliwosc (Lag och Rättvisa)
PLN	Polens valuta (zloty)
RAF	Regionally Aligned Forces
RAND	RAND Corporation
RAP	Readiness Action Plan
RoE	Rules of Engagement
SACEUR	Supreme Allied Commander Europe
SEAD/DEAD	Suppression/Destruction of Enemy Air Defenses
SHAPE	Supreme Headquarters Allied Powers Europe
SM	Standard Missile
SNMCMG	Standing NATO Maritime Mine Countermeasure Groups
SNMG	Standing NATO Maritime Groups
SOCEUR	U.S. Special Operations Forces Command Europe
TACET	Transatlantic Capability Enhancement and Training
UAV	Unmanned Aerial Vehicles (drönare)
USA	United States of America (Amerikas förenta stater)
USAFE	U.S. Air Force Europe
USAREUR	U.S. Army Europe
USD	USA:s valuta (dollar)
VJTF	Very High Readiness Joint Task Force

Militära begrepp

Armé

Armégrupp/-front	2 arméer eller mer, markstridskrafter i en region
Armé	2-4 armékårer, personalstyrka 100 000 eller mer
Armékår	2 divisioner eller mer, personalstyrka 20 000-50 000
Division	2-4 brigader, personalstyrka 6 000-20 000
Brigad	2 regementen/3-6 bataljoner, personalstyrka 3 000-5 000
Regemente	2 bataljoner eller mer, personalstyrka 1 000-3 000
Bataljon	2-6 kompanier/skvadroner, personalstyrka 300-1 000
Kompani	2-8 plutoner, personalstyrka 80-250

Helikopter

Brigad/Regemente	2 bataljoner eller mer
Bataljon	12-24 helikoptrar

Marin

Flotta	Marinstridskrafter, främst sjöstridskrafter i en region
Flottstyrka/Eskader	2 flottiljer eller mer, inklusive större enhet, t.ex. kryssare
Flottilj	2 divisioner eller mer
Division	2-6 fartyg

Flyg

Flygstyrka/-armé	Flygstridskrafter i en region
Eskader	2 flottiljer eller mer
Flottilj/Regemente	3-4 divisioner
Division	3-6 grupper, 12-24 stridsflygplan

Anm. Förbandsstorlekar är olika i praktiken, och angivna intervall ska ses som den normala variationen. Förbandsbenämningar och tillämpning varierar vidare mellan länder, vilket gör att skillnaden kan vara liten eller ingen alls mellan två förbandsnivåer, t.ex. bataljon och regemente. Större förband består av både strids- och stödenheter och sammansättningen kan variera betydligt.

Innehållsförteckning

1. Inledning	17
<i>Krister Pallin</i>	
1.1 Syfte	17
1.2 Genomförande	18
1.3 Material	19
1.4 Metodfrågor	19
1.5 Avgränsningar	21
1.6 Disposition	22
2. Europeisk och transatlantisk säkerhet och försvar	25
<i>Niklas H. Rossbach, Krister Pallin, Anna Sundberg, Mike Winnerstig och Madelene Lindström</i>	
2.1 Europa och säkerhetspolitik	25
2.2 Hot mot fred och säkerhet i närområdet	27
2.3 EU och den säkerhetspolitiska utvecklingen	31
2.3.1 EU, Ryssland och närområdet	32
2.3.2 Framtiden för försvarssamarbete i EU	33
2.4 Nato som säkerhetspolitisk aktör i Europa	34
2.4.1 Natos politiska och militära strukturer	36
2.4.2 Nato i närområdet	38
2.5 EU:s och Natos roller	43
3. Norden	49
<i>Eva Hagström Frisell, Pär Eriksson och Michael Jonsson</i>	
3.1 Säkerhets- och försvarspolitisk inriktning	50
3.1.1 Danmark	50
3.1.2 Norge	51
3.1.3 Finland	53
3.2 Militära styrkor	55
3.2.1 Danmark	55
3.2.2 Norge	61
3.2.3 Finland	66
3.3 Bedömd militär förmåga	70
3.3.1 Danmark	70
3.3.2 Norge	71
3.3.3 Finland	73
4. Baltikum	79
<i>Robert Dalsjö</i>	
4.1 Säkerhets- och försvarspolitisk inriktning	80
4.1.1 Estland	80
4.1.2 Lettland	81
4.1.3 Litauen	82
4.2 Militära styrkor	84

4.2.1	Estland	84
4.2.2	Lettland	86
4.2.3	Litauen	90
4.3	Bedömd militär förmåga	94
4.3.1	Estland	94
4.3.2	Lettland	95
4.3.3	Litauen	96
5.	Polen	101
	<i>Anna Sundberg</i>	
5.1	Säkerhets- och försvarspolitisk inriktning	101
5.1.1	Militärutgifter	103
5.2	Militära styrkor	104
5.2.1	Armén	104
5.2.2	Marinen	105
5.2.3	Flygvapnet	106
5.2.4	Specialförband	107
5.2.5	Territorialförsvaret	107
5.2.6	Andra förmågor	107
5.2.7	Bidrag till Natos försvar i närområdet och allierades närvaro i Polen	108
5.2.8	Personalförsörjning	110
5.2.9	Materielförsörjning	110
5.2.10	Övningar	112
5.3	Bedömd militär förmåga	115
6.	Tyskland	121
	<i>Eva Hagström Frisell</i>	
6.1	Säkerhets- och försvarspolitisk inriktning	121
6.1.1	Militärutgifter	123
6.2	Militära styrkor	124
6.2.1	Försvarsreformen 2011	125
6.2.2	Armén	125
6.2.3	Marinen	127
6.2.4	Flygvapnet	128
6.2.5	Gemensamma lednings- och stödfunktioner	129
6.2.6	Personalförsörjning	129
6.2.7	Materielförsörjning	130
6.2.8	Övningar	131
6.2.9	Bidrag till Natos försvar i närområdet	131
6.3	Bedömd militär förmåga	135
7.	Storbritannien	141
	<i>Niklas H. Rossbach</i>	
7.1	Säkerhets- och försvarspolitisk inriktning	141
7.1.1	Militärutgifter	143

7.2	Militära styrkor	145
7.2.1	Armén	145
7.2.2	Flottan	146
7.2.3	Flygvapnet	147
7.2.4	Andra förmågor – specialförband och cyber	148
7.2.5	Personalförsörjning	148
7.2.6	Materialförsörjning	149
7.2.7	Övningar och styrkor i hög beredskap	149
7.2.8	Bidrag till Natos försvar i närområdet	151
7.3	Bedömd militär förmåga	152
8.	USA	161
	<i>Mike Winnerstig</i>	
8.1	Säkerhets- och försvarspolitisk inriktning i Europa	161
8.1.1	Militärutgifter	163
8.2	Militära styrkor i Europa	164
8.2.1	Armén	165
8.2.2	Marinen	167
8.2.3	Marinkåren	168
8.2.4	Flygvapnet	168
8.2.5	Specialförband	170
8.2.6	Övningar	171
8.2.7	Snabbreaktionsstyrkor baserade utanför Europa	172
8.3	Bedömd militär förmåga	175
9.	En analys av västlig förmåga i närområdet	181
	<i>Krister Pallin m.fl.</i>	
9.1	Hotbild, styrkeförhållanden och operativa mål	181
9.2	Scenario och spel	185
9.3	Västlig förmåga vid ett omedelbart angreppshot	188
9.3.1	Operativa uppgifter och resurser	188
9.3.2	Operativa förmågor	191
9.4	Diskussion	197
10.	Slutsatser	203
	<i>Krister Pallin m.fl.</i>	
10.1	Aktuella hot	203
10.2	Styrkor och beredskap	204
10.3	Avgörande förmågor	205
10.4	Utvecklingen de närmaste åren	207
10.5	Avgränsningar och fortsatt arbete	208
11.	Om författarna	211

1. Inledning

Krister Pallin

Ryssland återupprustar sina väpnade styrkor sedan mer än tio år och uppträder aggressivt mot länder i dess närhet. Som ett svar på detta vidtar övriga europeiska länder enskilt och gemensamt, inom bl.a. Nato och EU, en rad åtgärder för att stärka försvarsförmågan och avskräcka Ryssland från angrepp. Det råder ett förändrat omvärldsläge i Sveriges närområde som kräver ny kunskap. Sedan ett antal år bedriver FOI med förhöjd ambition studier av rysk säkerhets- och försvarspolitik och särskilt rysk militär förmåga. Motsvarande studier behövs av förhållandena på västsidan.

1.1 Syfte och sammanhang

Syftet här är att bidra till en samlad bild av de militärstrategiska förhållandena i Nordeuropa, genom att göra en analys av västlänternas militära närvaro och förmåga i Sveriges närområde.¹

Definitionen av närområdet kan variera; här avses Östersjöregionen, övriga Norden, Nordsjön, Norska havet och Barents hav med delar av Arktis. Detta är en vanlig definition i försvarssammanhang, som bygger på vad som kan beröra Sverige genom geografisk närhet, men också på vad som bedöms bli ett sammanhängande operationsområde vid en stormaktskonflikt.

De frågor som studien ska ge svar på är främst:

- Hur ser omvärldsutvecklingen ut vad gäller hot mot fred och säkerhet i Nordeuropa?
- Vilken är den säkerhets- och försvarspolitiska inriktningen i länderna och de multinationella organisationerna?
- Vilka militära styrkor har länderna och hur utvecklas dessa?
- Vilken militär närvaro och förmåga har länderna var för sig respektive samlat i vårt närområde?
- Vilken utveckling av västlig förmåga kan vi förvänta oss de närmaste åren?

Den samlade bilden av de militärstrategiska förhållandena ska skapa överblick och sammanhang mellan olika delar, jämförbarhet mellan länder samt vara till stöd för förståelse av och beslut om svensk säkerhets- och försvarspolitik.

Analys och studier av den militärstrategiska situationen i Europa var vanligare under det kalla kriget. Det gjordes som en naturlig del av alla militärmakters underrättelseverksamhet till stöd för operativ planering och beredskap, men även för strategisk inriktning och planering. Det gjordes även en mängd öppna utredningar, t.ex. inför försvarsbeslut, och akademiska studier. Den mest kända

¹ Begreppet västlänternas avser här främst medlemmar i Nato och EU som är belägna i Nordeuropa och/ eller har militära engagemang i området. För språklig variation används även orden västsidan, väst m.m. med samma innebörd.

publikationen på området är *The Military Balance*. Den har utgivits varje år sedan 1959 av brittiska International Institute for Strategic Studies (IISS), i form av en global översikt av militära styrkor och utgifter.

Efter det kalla krigets slut och konflikterna på Balkan minskade intresset för militär säkerhet i Europa. På grund av det försämrade omvärldsläget har detta ändrats sedan ett par år. Underrättelsetjänster börjar nu åter att noga följa den militära aktiviteten, särskilt i norra och östra Europa, samt göra bedömanden av den militära situationen. Statliga och andra forskningsorganisationer är vidare åter aktiva inom området.²

Det finns ett fortsatt behov att återta och utveckla kunskap om militära förhållanden i Europa. Fler analyser behövs bl.a. av situationen som helhet, de militära resurserna och styrkeförhållandena samt av dess konsekvenser för insatser, beredskap och förmågeutveckling. Vid FOI genomfördes den senaste grundliga analysen av den militärstrategiska situationen i Europa, inklusive styrkeförhållanden mellan öst och väst, i mitten på 1980-talet i det s.k. Europaprojektet. Denna studie är ett första steg för att bygga upp en samlad kunskap om västsidan idag och förmåga att åter genomföra analyser av styrkeförhållanden.

1.2 Genomförande

Förberedelserna för analysen 2017 började när projektet Nordeuropeisk och transatlantisk säkerhetspolitik (NOTS) skapades. Arbetet har krävt återtagande och utveckling av kunskap om militärmakt i allmänhet och om militärt försvar i Nordeuropa i synnerhet. Detta har gjorts under 2015 och 2016 bl.a. genom studier av berörda länder, vilka utgör en viktig grund för arbetet 2017. Vidare har arbete bedrivits avseende metodik för analys av militär förmåga.

Arbetet med studien började i mars 2017 genom att en plan lades för fördjupningar avseende berörda länder, europeiskt och transatlantiskt samarbete samt för det gemensamma analysarbetet. I slutet av april genomfördes konceptseminarier för de olika delarna i arbetet och därefter granskades de första utkasterna genom interna seminarier.

Efter sommaren genomfördes ett operativt spel i syfte att fördjupa bedömningen av västlig förmåga, men även för att pröva och utveckla spel som en av metoderna för kommande militärstrategiska och operativa analyser.

Resultatet från spelet sammanställdes med övriga delar till en samlad analys och rapport inför den externa granskningen i början på november. Huvudgranskare var professor Magnus Petersson vid norska Institutet för försvarsstudier (IFS). Slutrapporten färdigställdes i januari 2018. En engelskspråkig kortversion planeras att ges ut under våren 2018.

² Exempel på aktiva forskningsorganisationer är RAND Corporation och Center for Strategic and International Studies (CSIS) i USA, Royal United Services Institute (RUSI) i Storbritannien, Institut français des relations internationales (IFRI) i Frankrike, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) i Tyskland, OSW (Ośrodek Studiów Wschodnich) i Polen, Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI) i Norge, Utrikespolitiska institutet (FIIA) i Finland och International Centre for Defence and Security (ICDS) i Estland.

1.3 Material

Studien bygger på öppna källor, både primärkällor såsom offentliga publikationer och deklARATIONER, och sekundärkällor i form av skrifter från akademi, tankesmedjor och nyhetsmedia. Samtal och diskussioner med tjänstemän och andra forskare har också varit en viktig del av arbetet. Intervjuer har gjorts i Danmark, Norge, Finland, Baltikum, Polen, Tyskland, Storbritannien och Nato, vilket inkluderar samverkan med försvarsavdelningar vid ambassader, nationella myndigheter och forskningsinstitut i länderna.

För redovisningen av militärutgifter används de data som publiceras av Nato för alla länder utom Finland. Nato-uppgifterna är bearbetade av alliansens högkvarter så att de ska vara jämförbara med varandra, och kan således skilja sig från de uppgifter som finns i nationella försvarsbudgetar. För varje land redovisas hur utgifterna har utvecklats 2005-2017 och en prognos för åren 2018-2022/23, dels i fast penningvärde, dels som andel av bruttonationalprodukten (BNP). Fördelningen mellan de fyra kostnadsslagen personal, materielinköp, driftskostnader och anläggningar framgår också för åren 2005-2017. Militärutgifterna för åren 2018-2022/23 är uppskattningar, beräknade från olika policy- och budgetdokument, som sedan fogats samman med nämnda Nato-data.³

Tillgången till källor är god vad gäller utvecklingen i närområdet och de berörda länderna. Strävan är att använda samma typ av grunddokument och inhämtning för alla aktörer. En utmaning är dock att länderna ofta befinner sig i olika faser vad gäller säkerhets- och försvarspolitiska inriktningsbeslut, vilket kan försvåra jämförelser, särskilt vid ett föränderligt omvärldsläge. Vidare kan intervjumaterial vara svårbedömt, vilket har hanterats genom att underlaget har kompletterats med skriftliga källor.

1.4 Metodfrågor

Den centrala metodfrågan i studien är vad som krävs för att undersöka och dra slutsatser om militär förmåga. I grunden finns problemet, dvs. hoten eller riskerna, som ska motverkas eller lösas med militära medel. Det är ingen huvudfråga i studien utan mer en utgångspunkt, även om den kommenteras. Det är rimligt att betrakta militär förmåga som en funktion av de totala nationella – eller multinationella – resurserna respektive av landspecifika förutsättningar för att omvandla dessa till maktmedel. Utifrån detta kan sedan de militära resurserna skapas i form av ekonomi, institutioner, personalstyrka, infrastruktur, industriell bas m.m. Dessa resurser kan sedan med stöd av bl.a. hotuppfattning, politik, strategi, samarbeten, doktrin, utbildning och innovation generera militär förmåga.⁴ Analysen av den säkerhets- och försvarspolitiska situationen i Europa samt av politik och militära styrkor i berörda länder ska belysa dessa förutsättningar.

³ Bergstrand, *Försvarsutgifter – arbetsunderlag 171017*. Se även Bergstrand, *NATO Military Expenditures...*, och Bergstrand, *Military Expenditure Trends...*

⁴ Se t.ex. Tellis et al, *Measuring National Power...*, 44ff och 133ff, för en bred definition av nationell makt, hur den kan omvandlas till militära förmåga och hur militär förmåga kan mätas.

En annan fråga är vilka faktorer som bör undersökas för att kunna säga något specifikt om militär förmåga och framförallt om nivån på densamma. I sin vanligaste form handlar detta om redovisningar av militär personal, tung materiel och militärutgifter samt ibland av antal och typer av förband. Detta säger i bästa fall något om kvantiteter, men mycket lite om kvaliteten på de militära styrkorna. De flesta studier tar inte heller hänsyn till tillgänglighet eller beredskap. När tidsförhållanden blir korta är normalt bara delar av de militära styrkorna tillgängliga i fred. Slutsatserna är också beroende av om det handlar om omedelbart tillgänglig förmåga, om förmåga efter en period av anpassning eller om den långsiktiga potentialen för militär förmåga i allmänhet. Sammantaget medför detta att kvantitativa uppräknings av militära styrkor som regel utgör osäkra mått på förmåga.⁵

Innebörden av begreppet förmåga är i grunden enkel och generell – hur förmåga bör analyseras och bestämmas är betydligt mindre entydigt.⁶ Det är svårt att hitta egentliga definitioner av militär förmåga, medan det däremot finns välutvecklade beskrivningar av förutsättningar för eller komponenter i militär förmåga. Västlig militär doktrin framhåller ofta konceptuella, fysiska respektive moraliska faktorer som beståndsdelar i ”krigsföringsförmåga”.⁷ I utvecklingsplanering används inte sällan doktrin, organisation, personal och materiel samt även utbildning, övning och infrastruktur.⁸ Som grund för bedömning av ländernas militära förmåga beaktas därför i studien en mängd faktorer, såsom inriktningen för försvarsmakterna, uppgifter, krigsförband, personal, materiel och övningsverksamhet samt planering och beredskap i den utsträckning dessa är kända. Det innebär att analysen omfattar såväl konceptuella som fysiska faktorer, men däremot inte moraliska faktorer i nämnvärd grad.

Beredskap och allmän tillgänglighet på stridskrafter är svårt att ta reda på. Det är uppgifter som delvis är hemliga och dessutom rörliga. Vidare har aktörerna ofta intresse av att måla upp en bild som inte nödvändigtvis överensstämmer med faktiska förhållanden, samtidigt som öppenheten varierar mellan länder. Det är ännu svårare att göra prognoser om framtida beredskap, baserat på osäkert beslutsunderlag om utvecklingen i försvarsmakterna och enskilda förband. Däremot kan en god bild av tillgängligheten i stort uppnås genom att lägga samman uppgifter om statusen på förbanden från olika öppna källor.

Med en grundlig analys av militär styrkor och deras status går det att dra en del slutsatser om generell förmåga och i viss utsträckning hur den skulle mäta sig med en motståndares förmåga, framförallt om skillnaderna är stora mellan aktörerna. Den verkliga operativa förmågan kan dock först bedömas när vissa betingelser adderas, såsom ambition, motståndare, miljö, partners och tidsförhållanden. Enkla styrkejämförelser är således behäftade med starka begränsningar.

⁵ Se Betts, *Military Readiness: concepts...*, 1ff, för en diskussion av olika typer av beredskap.

⁶ Förmåga avser ungefär duglighet, kapacitet, möjlighet att utföra något på grund av inre egenskaper. Se t.ex. Svenska Akademin, *Svenska akademins ordlista...*, och Nordstedt, *Norstedts svenska ordbok*.

⁷ Se t.ex. Ministry of Defence, *JDP-0-01 UK Defence Doctrine*, 25ff, och Försvarsmakten, *Militärstrategisk doktrin 2016*, 25ff.

⁸ Se t.ex. US Department of Defense, *DOD Dictionary of...*, som anger ”doctrine, organization, training, materiel, leadership and education, personnel and facilities” (DOTMLPFI). Nato har en liknande beskrivning, med bokstaven I på slutet för Interoperability, dvs. DOTMLPFI.

Samtidigt är säkra bedömningar av operativ förmåga överhuvudtaget svåra att göra och kräver mycket arbete. Med teknisk och doktrinär utveckling får vidare kvalitet en allt större roll i styrkejämförelser. Dynamiska effekter, dvs. påverkan från parternas agerande och andra yttre faktorer, underskattas regelmässigt. En viss operativ förmåga och styrkerelation kan snabbt få en annan betydelse beroende på händelseutvecklingen.⁹

För att ytterligare fördjupa bedömningarna av västlig militär förmåga är det således nödvändigt att pröva den i olika scenarier. Det operativa spelets roll var att skapa en realistisk kontext och viss dynamik. Ambitionen 2017 var framförallt att få en uppfattning om försvarsproblemet, dvs. vilka uppgifter som behöver lösas i stort, ungefär vilka militära resurser som kan bli tillgängliga på västsidan och deras relevans i stort i termer av militär förmåga.¹⁰

1.5 Avgränsningar

Med hänsyn till studieområdets omfattning och att en samlad analys görs för första gången på länge har en rad avgränsningar gjorts i arbetet.

Tonvikten i studien ligger på bedömningar av aktuella förhållanden, dvs. hösten 2017. Fokus är vidare operativa frågor, dvs. på nyttjandet av militära resurser, och förmågor som kan bli tillgängliga med kort varsel. Det följer av det primära önskemålet från uppdragsgivaren, att få en bild av västländernas militära förmåga och närvaro i dagsläget. Övningsverksamhet kommenteras för samtliga länder och Nato, men har av resursskäl inte kunnat analyseras närmare.

Utvecklingen på sikt, med tillhörande konsekvenser, behandlas övergripande och främst när det finns en känd politisk vilja eller planering som bedöms få stor påverkan. Det innebär att olika reformer och utvecklingen av specifika förmågor endast kommenteras styckevis och att försvarsindustri i huvudsak inte nämns alls. Efterhand och i kommande studier avses även utvecklingen på några års sikt behandlas mer ingående.

Denna studie avser framförallt den västliga förmågan att genomföra reguljära mark-, sjö- och luftoperationer. Informationsoperationer kommenteras främst vad avser olika länders prioriteringar inom t.ex. cyber/IT-försvar, men den militära förmågan till informationsoperationer behandlas inte närmare.¹¹ Skälet är att ytterligare kunskap behöver byggas upp innan en adekvat analys kan göras och slutsatser dras kring hur detta bidrar till västlig förmåga.

9 För en tidig klassisk diskussion se t.ex. Marshall, *Problem of Estimating...*, 1ff, och för svensk erfarenhet se t.ex. Försvarsstaben, *Europaprojektet*, 15ff.

10 Se t.ex. Mueller, *Filling the Baltic...*, 1ff, för en redogörelse för de spel som RAND har genomfört avseende försvaret av Baltikum samt en diskussion om värdet av spel som stöd för analys.

11 Informationsoperationer är ett militärt samlingsbegrepp för operationer som genomförs i syfte att skapa effekter på vilja och förståelse samt förmåga i informationsmiljön, ensamt eller som en del av andra operationstyper. Cyber- eller IT-krigföring är en delmängd av informationsoperationer, vilka innefattar vilseledning, psykologiska operationer, operationssekretess, telekrigföring, dator- och nätverksoperationer, övrig signalkrigföring samt fysisk bekämpning. Se t.ex. Försvarsmakten, *Militärstrategisk doktrin 2016*, 62.

Prioriteringen av förmågor innebär att vissa situationer inte behandlas, som t.ex. kris- och skymningslägen å ena sidan och totalt krig å andra sidan. Kärnvapen redovisas kortfattat och deras potentiella betydelse för militära konflikter noteras, men en analys av den västliga förmågan görs inte. De kan inte uteslutas att bakteriologiska och kemiska vapen kommer till användning i vissa scenarier. Det råder samtidigt internationella förbud mot dessa vapen och det är mindre sannolikt att de kommer till användning även av andra skäl, varför de har avgränsats bort.

Urvalet av länder har gjorts med hänsyn till deras geografiska belägenhet och militära engagemang i Sveriges närområde. Frankrike studeras inte, vilket kräver komplettering av analysen kommande år, inte minst som landets engagemang för europeiskt försvar ser ut att öka. Frankrike kommer t.ex. att leda en av Natos snabbinsatsstyrkor 2018.

Avslutningsvis har inte heller Sveriges säkerhets- och försvarspolitiska inriktning, militära styrkor eller militära förmåga studerats som en del av västsidan, eftersom det inte ingick i uppdraget 2017.

1.6 Disposition

I kapitel 2 avhandlas den europeiska säkerhetsarkitekturen i stort, den aktuella säkerhets- och försvarspolitiska situationen i närområdet, inklusive möjliga hot mot fred och säkerhet, läget vad avser EU och Nato samt deras respektive roller och betydelse för det västliga försvaret av Europa. Avsikten är att skapa en övergripande multinationell ram för de redogörelser som följer.

I kapitel 3 till 8 redovisas och analyseras läget i Norden (Danmark, Norge, Finland), Baltikum (Estland, Lettland, Litauen), Polen, Tyskland och Storbritannien samt för de amerikanska stridskrafterna i Europa avseende:

- Säkerhets- och försvarspolitisk inriktning, särskilt vad gäller närområdet, inklusive aktuella prioriteringar, reformer och militärutgifter
- Militära styrkor vad gäller organisation av olika stridskrafter, krigsförband, aktuell utveckling, personal- och materielförsörjning, övningar, resurser i närområdet och baser¹²
- Militär förmåga i form av en samlad bedömning av vilka förband och övriga resurser som kan verka inom en vecka respektive tre månader, deras status och problem samt viktigare och möjliga förändringar i den militära förmågan kommande år.

I kapitel 9 görs en samlad analys med stöd av ett genomfört operativt spel kring ett Östersjöscenario avseende vilka uppgifter som kan behöva lösas av västliga stridskrafter, vilka militära resurser som kan bli tillgängliga på västsidan och deras relevans i termer av förmåga samt osäkerheter och viktiga faktorer i övrigt.

Avslutningsvis, i kapitel 10, diskuteras och sammanfattas slutsatserna avseende västlig militär förmåga i Sveriges närområde, inklusive behov av fortsatt arbete.

12 I varje kapitel finns en karta med ett urval av respektive lands militära baser, särskilt de som nämns i texten.

Källförteckning

- Bergstrand, Bengt-Göran. *Försvarsutgifter – arbetsunderlag 171017*. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.¹³
- Bergstrand, Bengt-Göran. *NATO Military Expenditures Trends 2010-15, with projections for 2016-20: A Survey (partly) based on data published by the NATO Headquarters on 22 June 2015*. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2016.
- Bergstrand, Bengt-Göran. *Military Expenditure Trends in the Baltic Sea States*. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2015.
- Betts, Richard K. *Military Readiness: concepts, choices, consequences*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1995.
- Department of Defense. *DOD Dictionary of Military and Associated Terms 2017*. Washington, 2017.
- Försvarsmakten, *Militärstrategisk doktrin 2016*. Stockholm, 2016.
- Försvarsstab. *Europaprojektet*. Stockholm, 1985.
- Marshall, Andrew W. *Problems of Estimating Military Power*. RAND Corporation, 1966.
- Ministry of Defence. *JDP-0-01 UK Defence Doctrine*. Development, doctrine and Concepts Centre, 2014.
- Mueller, Karl. *Filling the Baltic Gap. Or How I Learned to Stop Worrying and Love the d6*. Battles Magazine, May 2016.
- Norstedt. *Norstedts svenska ordbok*. Stockholm, 2010.
- Svenska Akademin. *Svenska akademins ordlista över svenska språket (SAOL)*, 14. Upplagan, Stockholm, 2015.
- Tellis, Ashley J et al. *Measuring National Power in the Postindustrial Age*. RAND Corporation, 2000.

13 Sedan början av 1950-talet samlar Nato in uppgifter om medlemmarnas försvarssatsningar och bearbetar dessa. Nato-definitionen av försvarsutgifter avser militära utgifter, inklusive paramilitära utgifter, t.ex. för gendarmeri, och hela personalkostnaden med bl.a. pensioner. Civila försvarsutgifter ingår däremot inte i definitionen. Se http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49198.htm (hämtad 16 nov 2017) för Nato-länder. För Finland se vidare fotnot 109, sid 53.

I landkapitlen finns diagram för militärutgifter, vilka visas i fast 2015 års prisläge längs vänster y-axel och som andel av BNP längs höger y-axel. Den kraftigare horisontella linjen i figuren visar riktlinjen inom Nato om att varje medlemsland bör satsa 2 procent av BNP på försvar. Vidare finns en riktlinje inom Nato om att 20 procent av utgifterna ska användas för materielinköp, vilka visas med röd färg i respektive figur. Eftersom uppgifterna för 2018-22/23 är uppskattningar har de en avvikande färg och fördelning mellan olika kostnadslag har inte gjorts för de åren.

Makroekonomiska data för BNP och inflation har hämtats från IMF:s World Economic Outlook-databas, publicerad 10 oktober 2017, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/02/weodata/index.aspx> (hämtad 16 nov 2017). Uppgifter om BNP används både för att beräkna framtida BNP-andelar och i flera fall för att beräkna militärutgifter. I de tre baltiska länderna, Polen och även Storbritannien finns policybeslut om att satsa minst 2 procent av BNP på försvar, och för dessa länder görs en uppskattning genom att relatera andelen 2 procent till de BNP-belopp som World Economic Outlook har publicerat.

2. Europeisk och transatlantisk säkerhet och försvar

Niklas H. Rossbach (inledning), Krister Pallin (hot), Anna Sundberg (EU) samt Mike Winnerstig och Madelene Lindström (Nato)

Omvälvande förändringar pågår inom europeisk säkerhetspolitik. Hotbilden har förändrats och västs främsta multilaterala organisationer, EU och Nato, håller på att anpassa sig både till hotbilden och interna utmaningar. Både Nato och EU kan bidra till att öka säkerheten i Europa genom att motverka olika slags hot, militära hot respektive en rad hybridhot.

2.1 Europa och säkerhetspolitik

I säkerhetspolitiska sammanhang används begreppet Europa ibland på ett otydligt sätt. För en del är Europa liktydigt med europeisk integration medan Europa för andra står för alliansen Nato.

De som tänker på europeisk integration sätter EU:s ansträngningar främst. EU:s säkerhetspolitik omfattar bland annat handel och fredsfrämjande militära insatser. I detta perspektiv är även integrationens ursprungliga roll för att förhindra nya krig mellan europeiska stater efter det förra seklets båda världskrig viktig.¹⁴

De som främst tänker på Nato betonar hur alliansen säkerställde försvaret av Västereuropa under decennier, men även att alliansen mer allmänt har bidragit till säkerhetspolitisk stabilitet, också efter det kalla kriget. Alliansen är en transatlantisk organisation, som nu återigen mer tydligt förknippas med sina ursprungliga uppgifter rörande territorialförsvar och avskräckning i Europa, med andra ord ett kollektivt försvar.¹⁵

Ur ett amerikanskt perspektiv utgör både EU och Nato två framträdande delar av Europa i säkerhetspolitisk bemärkelse, även om organisationerna har olika fokus. Ryssland däremot ser EU och Nato som ett uttryck för västs säkerhetspolitiska utformning av Europa och därmed som säkerhetspolitiska problem för Ryssland.¹⁶

Både EU och Nato kan ses som delar av en säkerhetspolitisk arkitektur som utgörs av olika avtal och organisationer som tillkommit både under det kalla kriget och efter dess slut, på 1990-talet. En viktig beståndsdel är Helsingforsavtalet från 1975 som lade grunden till det som blev Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) som bl.a. ska motverka konflikter.¹⁷ Därtill kan nämnas en rad nedrustningsavtal som bidragit till stabiliteten i Europa, såsom

14 EEAS, *Military and civilian...* . Se även Sloan, *Defense of the...* .

15 NATO, *Projecting Stability Beyond...* .

16 Se Hedenskog, Persson och Vendil Pallin, *Rysk säkerhetspolitik...*, 114.

17 MSB, *OSSE*.

CFE-avtalet om konventionella styrkor i Europa (Treaty on Conventional Armed Forces in Europe) från 1992. Ryssland lämnade CFE-avtalet 2007 och lär även överväga att överge INF-avtalet (Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty) som begränsar medeldistansrobotar i Europa och som gällt sedan 1988.¹⁸ USA menar att detta i praktiken redan skett genom införandet av nya vapensystem.¹⁹

Från 1990-talet har avsikten från västs sida varit att binda in Ryssland ytterligare i den säkerhetspolitiska arkitekturen. De överlappande avtalen och organisationerna lyfts ofta fram som en bidragande förutsättning till för freden och stabiliteten på den europeiska kontinenten, exempelvis i kontrast till en konfliktfylld region som Mellanöstern vilken saknar ett motsvarande lapptäcke av avtal och organisationer.

Under de senaste åren har den säkerhetspolitiska situationen i Europa försämrats. Att Ryssland lämnat, eller är på väg att lämna, viktiga avtal är bara ett av flera tecken på detta. Ännu allvarigare är den ryska annekteringen av Krim och landets fortsatta aggression mot Ukraina.²⁰ Västs synsätt hänger samman med en önskan om att upprätthålla en regelbaserad internationell ordning och att internationellt erkända gränser ska upprätthållas. Ryssland å sin sida anser att USA, dess allierade och EU bidragit till instabiliteten i Europa. Nato betraktas som ett hot och vad Ryssland kallar den euro-atlantiska säkerhetsordningen ses som daterad.²¹

Motsättningen blir också tydlig i omvärldsuppfattningen. Den ryska synen handlar om att stormakter har rätt till intressesfärer medan västs perspektiv handlar om självständiga staters rätt att själva välja organisatorisk tillhörighet. Västs multilaterala perspektiv har gynnat små och medelstora stater. Medlemskap i olika organisationer har gett dem plattformar som stärkt deras inflytande. En konkret motsättning mellan väst och Ryssland handlar om tolkningen av överenskommelsen mellan Nato och Ryssland från 1997.²²

Den säkerhetspolitiska ordningen i Europa utmanas på fler sätt. Den ryska aggressionen är ett av dem som nästa avsnitt redogör för.²³ Ett annat hot som riktas mot flera delar av Europa är den islamistiska terrorismen. Den utgör både ett externt och ett internt hot, eftersom den hör samman både med konflikter i Mellanöstern och med extremistmiljöer i Europa.²⁴ För flera länder i Europa,

18 *Treaty on Conventional Armed Forces in Europe* (CFE) undertecknat 1990 och *The Intermediate Nuclear Forces-avtalet*, (INF-avtalet), undertecknat 1987. Blitz och Fidler, *Moscow set to* Persson, *Rysk militär förmåga...*, 190. Se även Granholm och Rydqvist (red.), *Kärnvapen för slagfältbruk...*, 8.

19 Se t.ex. Arms Control Association, *The Intermediate-Range...*

20 Se Granholm, Malminen och Persson, *A Rude Awakening...*

21 Hedenskog, Persson, Vendil Pallin, *Rysk säkerhetspolitik...*, 114.

22 *The 1997 Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation*. "Enligt NATO-Russia Founding Act från 1997 har Nato åtagit sig att under oförändrade omständigheter söka undvika att permanent stationera förband av större storlek i nya medlemsländer. Denna fråga är dock under debatt i Nato då omständigheterna och därmed villkoren förändrats för avtalet." från, Lindvall och Winnerstig, *Väpnad solidaritet...*. För en kritisk syn se Coffey och Kochis, *The 1997 NATO-Russia...*

23 Se Pifer, *A European security...*

24 Se Kaati, *Det digitala kalifatet...*

såsom Storbritannien och Frankrike, är terrorismen det främsta eller det mest akuta säkerhetspolitiska hotet. På sikt kan det hotet påverka deras vilja att fokusera på utvecklingen i Öst- och Centraleuropa och deras förmåga att där bidra med styrkor till ett kollektivt försvar.

Nationalistiska strömningar kan innebära problem för såväl europeisk integration som samverkan inom Nato. Storbritanniens beslut att lämna EU och valet av Trump i USA kan båda ses som utslag av en bredare trend av nationalism och protektionism inom västvärlden. Trenden av ökad nationalism kan få olika konsekvenser. Två reaktioner som drar åt olika håll samtidigt är åternationalisering respektive samarbete. Vilken som är starkast återstår att se, men de utesluter inte varandra och båda kan få konsekvenser. Det är möjligt att en åternationalisering av säkerhets- och försvarspolitikerna kan komma att äga rum, vilket skulle innebära att länder skulle tvingas lita mer till sig själva. Eller så medför trenden en motreaktion som istället öppnar för fördjupat samarbete inom exempelvis EU. En följd av utvecklingen skulle kunna vara att EU stärks medan den transatlantiska länken försvagas.²⁵

Trump-administrationen har gett upphov till farhågor i Europa om att USA inte som förr ska visa sig vara en tillförlitlig garant för säkerheten för alliansens europeiska medlemsstater. Detta skulle kunna innebära att den europeiska och amerikanska synen på säkerhet går skilda vägar, en s.k. *de-coupling*.²⁶ Ryssland kan bidra till detta bl.a. genom att försöka så split mellan USA och Tyskland.²⁷

2.2 Hot mot fred och säkerhet i närområdet

Det har rätt principiell enighet bland demokratier i väst om att den ryska aggressionen mot Ukraina och annekteringen av Krim 2014 utgör ett brott mot folkrätten och en utmaning mot den europeiska säkerhetsordningen, samt att detta kräver ett kraftfullt gensvar. Samtidigt har åsikterna gått brett isär avseende vilka åtgärder som bör vidtas, i form av sanktioner mot Ryssland respektive förstärkningar av försvaret, inom EU och Nato.²⁸ Det råder fortsatt olika uppfattningar i väst om i vilken utsträckning det föreligger ytterligare militära hot från Ryssland.

Föga överraskande tenderar den allmänna opinionen i länder som ligger geografiskt långt ifrån Ryssland, t.ex. Italien och Spanien, att vara mindre benägen att se Ryssland som ett hot. Men det gäller även ett land som Tyskland. Åsikterna varierar på motsvarande sätt vad gäller uppfattningen om Rysslands skuld till situationen i Ukraina. Av historiska och geostrategiska skäl tar framförallt länder som Polen och de baltiska staterna alltid utvecklingen i Ryssland på stort allvar, liksom nordiska länder som Norge och Finland.²⁹

25 För olika utfall se Fägersten, *Transatlantic turbulence...*

26 Resa, Berlin, april 2017.

27 Frum, *Trump's Trip Was...*

28 Jfr Försvarsdepartementet, *Prop. 2014/15:109 Försvarspolitik...*, 35-36.

29 Se t.ex. Pezard et al, *European Relations with...*, 5ff, samt Dalsjö och Jonsson, *Nationell säkerhet och...*, 9ff, Hennem och Nyhammar, *Ett norskt perspektiv...*, 95ff, och Raitasalo, *Problematiken inom finsk...*, 101ff.

Sedan ett par år råder samsyn bland staterna i Östersjöområdet om att Ryssland utgör det enskilt största hotet mot regionens säkerhet. Ryssland kan, till skillnad från andra utmaningar såsom migration, terrorism och klimatförändringar, förvandlas till ett existentiellt hot mot andra stater.³⁰ Den aktuella konflikten med västmakterna bottnar till stor del i en intressekonfliktsättning som uppstod redan på 1990-talet i hela det postsovetjetiska området (se karta 2.1), varav en liten men för Ryssland viktig del ligger i vårt närområde. Ryssland har förbundit sig i flera internationella avtal att respektera de f.d. sovjetreplikernas suveränitet. I rysk praktik gäller dock inte detta, vilket utvecklingen i Ukraina visar. De utgör i varierande grad en historisk del av Ryssland och blev enligt Moskvas synsätt självständiga av misstag efter det kalla kriget. Dessa länder ses också som en buffertzonen mot yttre hot och Moskva kräver därför att de erkänns som en del av en rysk intressesfär.

I den ryska nationella säkerhetsstrategin från 2015 fastslogs att säkerhetsarkitekturen med Nato och EU som grund är ohållbar. Enligt Moskva har västmakterna – genom utvidgning av Nato och EU:s östliga partnerskap – överträtt en gräns och därför tvingat Ryssland att agera i självförsvar. Det postsovetjetiska områdets fortsatta centrala betydelse slås fast i det utrikespolitiska konceptet från 2016. Det är här som Moskva explicit ser den största risken för lokala och regionala konflikter som skulle involvera de väpnade styrkorna.³¹ Den ökande och alltmer framskjutna ryska militära verksamheten i norra Europa och Östersjön visar också att Ryssland ser militära medel som ett verktyg för påverkan även i fredstid.³²

Under det kalla kriget fanns friktionsytan mellan öst och väst längs i princip hela den s.k. järnridån, som sträckte sig genom Europa från norr till söder. Norden med Östersjö- och Barentsregionerna var mer av en flank i politiskt och militärt hänseende, även om betydelsen växte efterhand på grund av den ryska militära uppbyggnaden i norr, främst kärnvapenkapaciteten, och begränsad handlingsfrihet för båda sidor vid centralfronten i Europa. Efter ett par decennier av avspänning framstår nu alltmer Östersjöregionen, men även Arktis i viss utsträckning, som en säkerhetspolitisk konfliktzon mellan Ryssland och väst, på grund av ryskt agerande på senare år men också av rent geografiska skäl eftersom det är här som ryskt territorium gränsar direkt mot EU och Nato.³³

En betydligt svårare fråga att klarlägga är vilka de specifika hoten från Ryssland egentligen är och sannolikheten för att de ska realiseras. Efter händelserna i Ukraina 2014 blev det tydligt att Ryssland har förmåga att kombinera användningen av militära maktmedel med en bred palett av andra maktmedel bl.a. ekonomiska påtryckningsmedel inklusive energisektorn och handel, propaganda, historieförfälskning och kvalificerade informationsoperationer.³⁴ Ryska uttalanden och ageranden befäster bilden av att statsledningen har som ambition att stärka Rysslands maktposition och att Ryssland anser sig ha legitima säkerhetsintressen i det forna Sovjetunionen och angränsande länder. Ryssland är berett att bryta mot

30 Eellend och Granholm, *Sveriges närområde – från...*, 17.

31 Hedenskog et al, *Ryssland*, 28-29.

32 Jfr Försvarsdepartementet, *Prop. 2014/15:109 Försvarspolitik...*, 28.

33 Winnerstig, *Östersjöområdet – en ny geopolitisk...*, 23, Eellend och Granholm, *Sveriges närområde – från...*, 16, och Jfr Försvarsdepartementet, *Prop. 2014/15:109 Försvarspolitik...*, 44.

34 Försvarsdepartementet, *DS2014:20 Försvaret...*, 17-18.

folkrätten och ingångna internationella avtal, även om följderna blir kraftigt negativa reaktioner från omvärlden. Samtidigt är det svårt att slå fast hur långt den ryska ledningen är beredd att gå i sin expansiva politik liksom hur mycket Ryssland självt är förmöget att vidmakthålla sina ambitioner, givet landets växande ekonomiska problem och omvärldens reaktioner.³⁵

Vad gäller militära hot och angrepp måste risken för öppen konflikt mellan Ryssland och väst fortsatt anses vara liten på grund av de uppenbara risker som är förknippade med detta. Kriser eller incidenter som även inbegriper militära maktmedel kan dock uppstå och militära angreppshot inte uteslutas. Rysslands attityd, maktanspråk, militära uppbyggnad och bristen på förtroendefull dialog ökar riskerna för att en incident eller mindre regional konflikt eskalerar till någon form av angrepp. Inga av länderna i Östersjöområdet, utom möjligen de baltiska, bör vara mål i sig själva för Ryssland. Det troliga är istället att området skulle utgöra arena för en konflikt med högre strategiska mål, som att ändra den rådande säkerhetsordningen och underminera Nato och USA:s säkerhetsgarantier. Territorier skulle kunna ockuperas som maktdemonstration eller för att utöva politisk utpressning. Det finns även en risk för att kärnvapen skulle kunna komma till användning, framförallt för att genom hot avskräcka en motståndare från att agera.

Vad gäller ryska icke-militära hot ska dessa inte underskattas; stater och organisationer är redan idag utsatta för olika typer av ryska försök till påverkan. Detta sker framförallt genom att skapa och nyttja övertag inom områden som handel, energiförsörjning och media. Det övergripande målet är att påverka opinioner och vinna utfall till sin egen fördel, och som en del t.ex. underminera internationella samarbeten i organisationer som EU och Nato. I normalfallet utgör dessa påverkansoperationer inte existentiella hot och inte heller hot som i första hand möts med traditionella militära medel, men de är ett växande problem i det försämrade säkerhetsläget. De är vidare svårupptäckta och svårhanterliga samt kan i kombination med andra och ofta dolda åtgärder bli allvarliga hot mot våra samhällen.³⁶

På senare år har utvecklingen av blandade hot, även kallade hybridhot, fått ökad uppmärksamhet genom den ryska aggressionen mot Ukraina. Även bristande reglering i internationella konventioner, ökar risken för s.k. hybridkrigföring.³⁷ I grunden är blandningen av reguljär krigföring och irreguljär krigföring inget nytt. Vanligen är motivet att skapa handlingsmöjligheter som annars inte skulle finnas. Dessutom kan hybridhoten ge en angripare möjligheten att förneka sitt agerande, försvåra för försvararens bekämpning och motverka en för angriparen ogynnsam upptrappning av konflikten.³⁸ Alla hybridhot involverar inte militära medel, men i många fall skulle dessa bli inblandande.³⁹

35 Jfr Försvarsdepartementet, *Prop. 2014/15:109 Försvarspolitisk...*, 28-29.

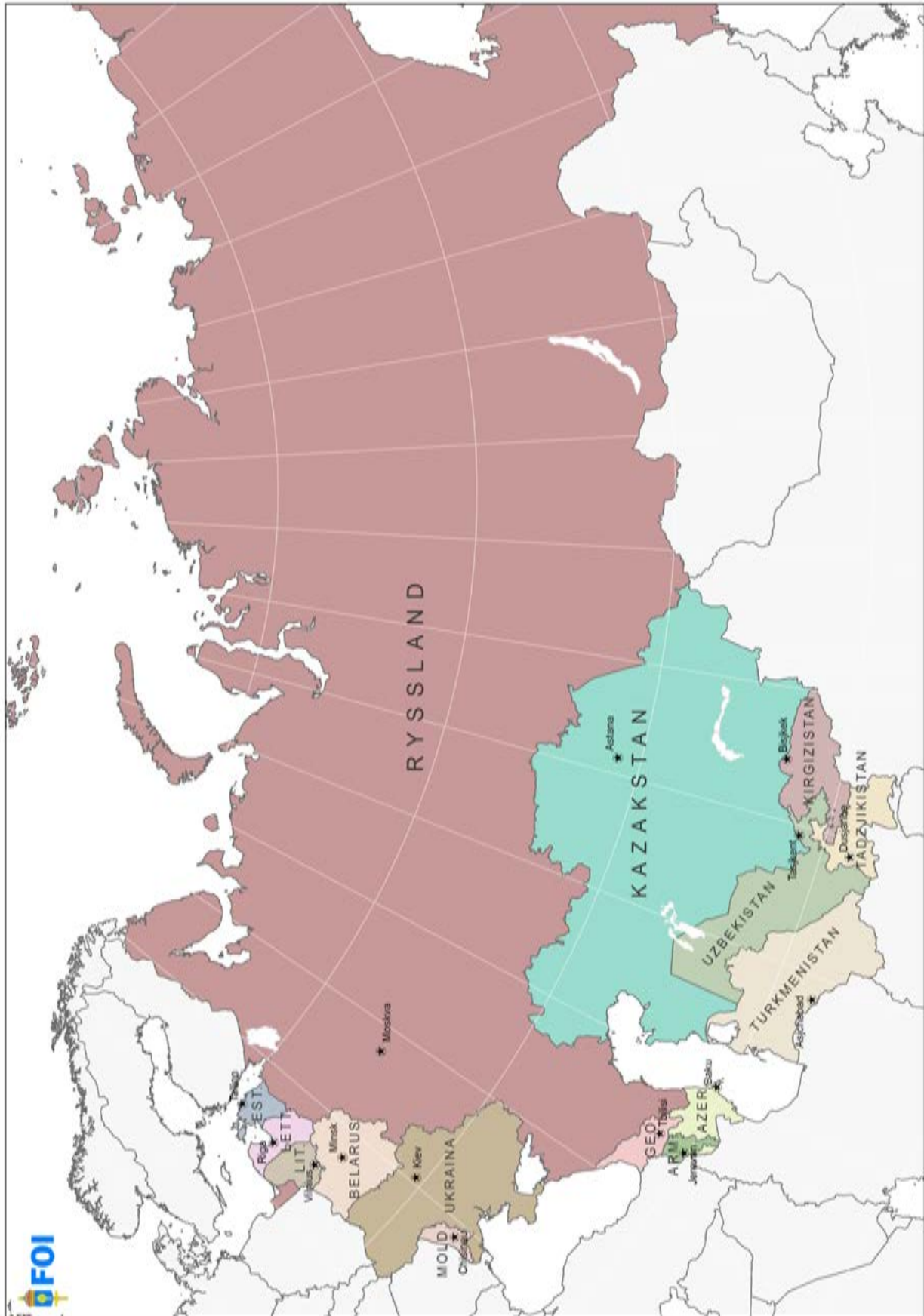
36 Försvarsmakten, *Militärstrategisk doktrin 2016*, 39.

37 Rossbach et al, *Globala trender och...*, 6-7.

38 Försvarsmakten, *Militärstrategisk doktrin 2016*, 36.

39 SOU 2016:57, *Säkerhet i ny tid*, 41.

Karta 2.1: Det postsovjjetiska området – de tidigare sovjetrepublikerna⁴⁰



40 University of Texas, *Perry-Castaneda Library Map Collection*.

Omvärlden har ingen insyn i den ryska ledningens planer, i den utsträckning de finns, och Rysslands agerande förefaller dessutom ofta präglad av att utnyttja de möjligheter som man ser i varje given situation. Det är ett opportunistiskt förhållningssätt som kan betecknas som strategisk förutsägbarhet – med operativ och taktisk oberäknlighet. Sannolikhetsbedömningar är med andra ord svåra att göra och utlösande faktorer besvärliga att bestämma med säkerhet.

Valet av scenario i studien, ett hot med åtföljande angrepp mot de baltiska staterna, har gjorts för att händelseutvecklingen är ett viktigt test av den kollektiva västliga försvarsförmågan. Om Ryssland skulle vilja agera offensivt mot Nato – kanske för att man ser en svaghet eller ett fönster av möjligheter i närtid – vore ur militärt perspektiv någon eller några av de baltiska staterna en logisk angreppspunkt. Av de geografiska områden där Ryssland och Nato möts – Svarta havet, Centraleuropa, Baltikum och Arktis – är alliansen styrkemässigt svagast i Baltikum, där nu också den främsta friktionsytan troligen ligger.⁴¹ Samtidigt finns i själva verket ytterligare en rad möjliga hot och scenarier, inklusive kombinationer av dessa, som bör analyseras.

Den ryska isoleringen och det ryska agerandet är starkt knutna inte bara till vad som anses vara landets säkerhet och även till regimens säkerhet. Den militära styrkeuppbyggnaden i Ryssland ser också ut att fortsätta.⁴² Det är således inte troligt att den negativa konfliktodynamiken i Östersjöområdet eller Arktis bryts inom de närmaste åren. Därmed är det viktigt att beakta Natos men även EU:s säkerhetspolitiska anpassning och utveckling på det säkerhetspolitiska området, särskilt i förhållande till närområdet.

2.3 EU och den säkerhetspolitiska utvecklingen

I EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik ingår en gemensam säkerhets- och försvarspolitik (GSFP). Enligt EU:s fördrag har GSFP två övergripande målsättningar. Den första innebär att EU ska genomföra civil och militär krishantering, den andra att EU, om medlemsstaterna så önskar, gradvis ska utforma en gemensam försvarspolitik som på sikt leder till ett gemensamt försvar.

I praktiken har GSFP kommit att handla mycket om civil och civil-militär krishantering utanför EU. För närvarande pågår ett femtontal EU-insatser, varav sex militära. EU:s bidrag till internationell fred och säkerhet handlar emellertid inte enbart om insatser utan det är framför allt som säkerhetspolitisk aktör som EU har utvecklats, t.ex. som förhandlingspartner, genom sanktioner, partnerskap och avtal.

Även om GSFP i praktiken kommit att handla om internationell säkerhet utanför Europa finns det i teorin inget som hindrar att GSFP tillämpas i Europa, för medlemmarnas säkerhet. Solidaritetsklausulen i Lissabonfördraget föreskriver att om ett EU-land drabbas av en katastrof, en terroristattack eller ett väpnat angrepp är de andra medlemsländerna skyldiga att ställa upp

⁴¹ SOU 2016:57, *Säkerhet i ny tid*, 44 och Winnerstig, *Östersjöområdet – en ny ...*, 24.

⁴² Eellend och Granholm, *Sveriges närområde – från...*, 20.

med resurser.⁴³ Ännu starkare är de s.k. försvarsgarantierna, artikel 42.7 i Lissabonfördraget, som beskriver vad som ska ske vid ett väpnat angrepp mot en medlemsstats territorium. Vid ett angrepp är ”de övriga medlemsstaterna skyldiga att ge den medlemsstaten stöd och bistånd med alla till buds stående medel i enlighet med artikel 51 i Förenta Nationernas stadga.”⁴⁴

2.3.1 EU, Ryssland och närområdet

I EU:s nya globala strategi för utrikes- och säkerhetspolitiken från 2016 framhålls att Ryssland ses som en strategisk utmaning som kräver en gemensam hållning från EU:s sida.⁴⁵ En förbättring av relationen förutsätter att Ryssland börjar respektera internationell rätt. EU kommer inte att acceptera den illegala annekteringen av Krim eller Rysslands aggression mot östra Ukraina. Samtidigt framhålls att EU både behöver och kan samarbeta med Ryssland inom vissa utrikespolitiska områden såsom klimat och utbildning. Medlemsstaterna har trots sina olika förhållningssätt mot Ryssland på nationell nivå, enats kring fördömanden av ryskt agerande och om ekonomiska sanktioner mot Ryssland. Ser man till EU i närområdet, är det framför allt som säkerhetspolitisk aktör, inom den politiska och ekonomiska sfären som unionen och GSFP har sin roll.

EU har uppmärksammat behovet av att stärka EU-medlemmarnas förmåga till skydd mot hybridhot och har antagit ett ramverk för att bl.a. öka medlemsstaternas kunskap om hotbilden.⁴⁶ När det gäller cybersäkerhet spelar EU-kommissionen en central roll liksom Europeiska unionens byrå för nät- och informationssäkerhet, European Network and Information Security Agency (ENISA). Nämnvärda är också EU:s försök att motarbeta och analysera rysk informationspåverkan. Utrikestjänsten har inrättat en särskild analysenhet, East StratCom Task Force, i Baltikum. EU har också antagit en handlingsplan för strategisk kommunikation som både omfattar EU:s medlemsstater och EU:s östra grannländer.⁴⁷ EU ser därtill över vilka praktiska möjligheter som finns för en medlemsstat att åberopa solidaritetsklausulen respektive begära stöd av övriga medlemsstater vid ett omfattande hybridhot.

För EU:s relation till unionens östra grannländer, är den övergripande målsättningen ökad samhälllig resiliens. Detta ligger i linje med tankegången att en stabil och motståndskraftig stat är en säker stat och att säkerhet är grunden för välbefinnande och demokrati. EU ser även över sin grannskapspolitik och avser utveckla relationen till de länder som önskar detta.⁴⁸ EU har sedan 2014 en civil insats i Ukraina inriktad på säkerhetssektorreform och sedan 2008 en observatörsinsats för att övervaka vapenvilan i Georgien.⁴⁹

43 Artikel 222 i Lissabonfördraget, se SIEPS, Regeringskansliet och SNS, *Konsoliderad version av...*

44 Artikel 42.7 i Lissabonfördraget, se SIEPS, Regeringskansliet och SNS, *Konsoliderad version av...* .
Försvarsgarantierna har sedan de inrättades 2009 endast åberopats en gång, efter terrorattentaten i Frankrike 2015.

45 EEAS, *Shared Vision, Common...*

46 European Council, *Joint communication to...*

47 EEAS, *Questions and Answers...*

48 För en diskussion av begreppet resiliens se t.ex. Bergström, *Samhällelig resiliens...*

49 EUAM, *European Union Advisory...*

EU har i nuläget ingen operativ militär roll i Europa, vare sig på EU-medlemmars territorium eller i europeiska länder utanför EU och har bara begränsade militära resurser. EU:s snabbinsatsstyrkor (European Union Battlegroups, EU BG) har varit operativa och stått i beredskap sedan 2007, men har aldrig använts. Varje EU BG står i beredskap under sex månader, två finns i beredskap åt gången. Styrkorna tillhandahålls av medlemsstaterna och ska kunna ingripa inom tio dagar från att ett beslut fattats och under 30 dagar, med möjlig förlängning upp till 120 dagar.

Sedan 2017 har EU ett taktiskt flygtransportcenter (European Tactical Airlift Centre) i Zaragoza, Spanien, som bl.a. erbjuder gemensamma utbildningsprogram för de tjugotalet anslutna EU-medlemmarna.⁵⁰ EU har sedan några år också viss militär övningsverksamhet. Under 2016 genomfördes ett dussintal militära övningar under ledning av Europeiska försvarsbyrån (EDA). Övningarna är dock begränsade till sin omfattning och syftar till att vidmakthålla särskilda förmågor i EU. Under två veckor i maj 2017 deltog exempelvis ca 500 personer och 16 helikoptrar från fem medlemsstater i övningen Fire Blade 2017 i Ungern i syfte att stärka interoperabiliteten på taktisk nivå.⁵¹

2.3.2 Framtiden för försvarssamarbete i EU

Sedan några år märks i delar av EU ett nyväckt intresse för GSFP. Grupper av medlemsstater har presenterat långtgående förslag för att stimulera utvecklingen på försvarsområdet i EU och också inom EU-strukturerna har en rad initiativ tagits.⁵² Under 2017 enades EU:s stats- och regeringschefer i Europeiska rådet om att fördjupa EU:s försvarssamarbete genom att ställa sig bakom det permanenta strukturerade samarbetet (Pesco), vilket ger de stater som önskar möjligheten att i en mindre grupp gå före och fördjupa sitt försvarssamarbete. Rådet beslutade även om en gemensam försvarsfond (EU Defence Fund) som ska stödja investeringar och utveckling av ny försvarsteknologi och materiel. EU-länderna har vidare presenterat olika samarbetsprojekt och enats om att inrätta en permanent militär planerings- och ledningsfunktion inom EU:s militära stab.⁵³

Besluten från sommaren 2017 bygger vidare på försvarspaketet från 2016 som bl.a. innehåller en handlingsplan för försvarsområdet (European Defence Action Plan).⁵⁴ Handlingsplanen innehåller initiativ för att successivt stärka EU-medlemmarnas försvarsförmåga genom exempelvis ökad samordning av försvarsindustrin och försvarsforskningen. För att underlätta samordningen och öka transparensen mellan medlemsstaternas försvarsplanering lanserades också en årlig koordinerad försvarsöversyn, Coordinated Annual Review on Defence (CARD). Systemet, som inrättas på försök under 2017, bygger på frivillig

50 Ing, *European Tactical Airlift* och EDA, *Opening of the...*

51 EDA, *11th EDA Helicopter...*

52 För en överblick av utvecklingen se European Council, *EU Cooperation on...*

53 För mer om ledningsfunktionen se European Council, *EU defence cooperation...* För närvarande har EU militära utbildningsuppdrag i Somalia, Centralafrika och Mali.

54 EEAS, *Defence Package Factsheet* och European Commission, *Communication from the Commission...*

medverkan, vilket rimmar väl med ländernas nationella självbestämmande men kan göra underlaget mindre heltäckande. En utestående fråga är hur systemet ska förhålla sig till Natos försvarsplanering.⁵⁵

Samarbetet mellan EU och Nato har varit en återkommande utmaning. Sedan början av 2000-talet finns ett strategiskt partnerskap mellan organisationerna och regelbundna kontakter sker på både politisk- och tjänstemannanivå. Dessutom befinner sig organisationerna ofta på plats i samma eller angränsande insatsområde. Trots detta kvarstår brister i samordningen och behovet att minska överlappningen och öka synergieffekterna framhålls. I linje med detta antog EU och Nato vid Nato-toppmötet i Warszawa 2016 både en gemensam deklaration och en handlingsplan för samarbetet rörande exempelvis cybersäkerhet, övningar och förmågeutveckling.⁵⁶

Det finns olika omständigheter som kan påverka den framtida utvecklingen av försvarssamarbete i EU, men inte nödvändigtvis i samma riktning. Frankrikes återopande av artikel 42.7 i Lissabonfördraget 2015 visade att EU:s medlemsstater kan välja att återropa solidariteten i EU när de hotas. Andra faktorer som kan ha en inverkan på utvecklingen är exempelvis Storbritanniens kommande utträde ur EU, kraven från USA på europeiska Nato-medlemmar i EU att satsa mer på sitt försvar och viljan bland EU-medlemmarna att motarbeta anti-EU-krafter samt det ansträngda ekonomiska och säkerhetspolitiska läget.

2.4 Nato som säkerhetspolitisk aktör i Europa

Försvarsalliansen Nato omfattar idag 29 nationer, varav 27 i Europa och 2 i Nordamerika. Sedan alliansen grundades 1949 har Nato varit den främsta säkerhets- och försvarspolitiska organisationen i Västeuropa. I centrum under det kalla kriget stod stadgans artikel 5, som utgör den ömsesidiga försvarsförpliktelsen mellan alliansens medlemmar. Ytterst baseras Nato på en kombination av medlemsländernas geopolitiska intressen och deras vilja till politisk, värdebaserad solidaritet med varandra.⁵⁷

Alliansens inriktning har förändrats i flera omgångar.⁵⁸ Efter det kalla krigets slut ansökte flertalet av de före detta Warszawapaktsländerna i Öst- och Centraleuropa om medlemskap i alliansen. 1999 tog alliansen upp Polen, Ungern och Tjeckien som medlemmar. Den främsta drivkraften för utvidgningen av Nato har varit viljan att integrera sig i alliansen hos de länder som tidigare dominerats av Sovjetunionen.

Samtidigt har Nato under många år försökt hantera relationerna med Ryssland. 1997 slöts en politisk överenskommelse som brukar kallas Nato-Russia Founding Act.⁵⁹ I denna text – som inte är ett juridiskt bindande dokument – klargjordes

55 För mer om implementeringen av försvarspaketet se t.ex. European Council, *Council conclusions on progress ...* och EEAS, *Implementation Plan on...*

56 European Council, *EU-NATO joint declaration...*, och European Council, *Factsheet: EU-NATO joint...* . Se också *EU-NATO joint declaration...* , om framstegen under 2017.

57 Sloan, *Defense of the...*

58 Se t.ex. Johnston, *How NATO Adapts...*

59 Se NATO, *Founding Act on...*

att Nato och Ryssland inte ser varandra som fiender, och att Nato i den situation som rådde 1997 inte såg någon anledning att basera vare sig kärnvapen eller större mängder konventionell trupp på nya medlemmars territorier. Detta var ett sätt att hantera det ryska motståndet vad avser alliansutvidgningen österut.

Efter terrorattentaten 11 september 2001 kom emellertid Natos uppdrag och inriktning att fokusera på olika former av stabiliseringsoperationer långt utanför Nato-medlemmarnas geografiska territorier, främst i Afghanistan. Detta dominerade alliansens verksamhet i så stor omfattning att den direkta försvarsplaneringen för medlemsstaternas territoriella skydd minskade radikalt. För alliansens tre nya baltiska medlemmar gjordes till exempel ingen försvarsplanering under de första åren sedan de blivit medlemmar 2004.

Trots en stegrad irritation från rysk sida över Natos utvidgning dröjde det ända fram till 2010 innan frågan om försvarsplanering för alliansens nyare medlemsstater kom upp på alliansens agenda på allvar. Då hade Rysslands krig mot Georgien 2008 fått flera medlemmar, särskilt de i Öst- och Centraleuropa, att understryka behovet av en reell försvarsplanering mot vad man såg som ett pånyttfött ryskt hot. I Natos strategiska koncept från 2010 – som fortfarande gäller som grundstrategi för alliansen – uttrycks därför att det kollektiva försvaret är alliansens fundamentala grunduppgift, och från 2010 började man att på allvar utveckla och genomföra försvarsplanering samt övningsverksamhet för denna uppgift.⁶⁰ Man gav också snabbinsatsstyrkor som Nato Response Force (NRF) utökade uppgifter just för territoriellt försvar. Däremot pekade man inte ut någon fiende som detta försvar skulle möta. Detta var ett politiskt sätt att lösa de mycket olika perspektiv på Ryssland som fanns – och delvis fortfarande finns – i medlemskretsen.⁶¹

Efter den ryska aggressionen mot Ukraina och den illegala annekteringen av Krim 2014 har detta emellertid förändrats påtagligt. I första paragrafen i deklarationen från Natos toppmöte i Wales 2014 konstaterades det att den ryska aggressionen fundamentalt utmanat Nato-ländernas vision om europeisk säkerhet. Mötet beslöt därför om en rad nya åtgärder för att stärka det kollektiva försvaret mot framtida rysk aggression.⁶² Centralt bland dessa var en s.k. beredskapsplan (Readiness Action Plan, RAP), som bl.a. innebar utökad militär närvaro i alliansens östra medlemsländer.⁶³ I korthet innebar RAP att Nato förstärkte sin styrke- och kommandostruktur, satsade mer på snabbreaktionsstyrkor och ökade förutsättningarna för militära operationer i de östliga medlemsländerna, särskilt Baltikum, Polen, Rumänien och Bulgarien.

Ryssland har invänt mot detta bl.a. genom att hävda att denna ökade Nato-närvaro bryter mot den ovannämnda Nato-Russia Founding Act. Inom Nato har detta varit omdebatterat, men alliansen i sin helhet har konstaterat

60 I det strategiska konceptet från 2010 specificeras alliansens tre huvuduppgifter som kollektivt försvar, krishantering och gemensam säkerhet (*cooperative security*). Se NATO, *NATO's Strategic Concept...*

61 Lindström och Winnerstig, *Försvarsallians i förändring...*, särskilt kap. 2-4.

62 Se Nato, *Wales Summit Declaration...*

63 Se Lindström, Eellend och Winnerstig, *Från insats till...*

att närvaron inte kan ses som betydande och att förhållandena från 1997 dessutom fundamentalt förändrats genom Rysslands aggression mot Ukraina.⁶⁴ En bataljon Nato-soldater i Estland kan också svårligen sägas utgöra något invasionshot mot Ryssland, medan en rysk pansardivision strax öster om den estniska gränsen skulle kunna utgöra ett existentiellt hot mot Estland.

2.4.1 Natos politiska och militära strukturer⁶⁵

Nato är en politisk organisation med tillgång till militära resurser framförallt genom sina medlemsländer. Inom Nato fattas beslut med enhällighet i det Nordatlantiska rådet (North Atlantic Council, NAC) där alla 29 allierade har en röst som väger lika tungt. Denna konsensusprincip gäller även i underordnande kommittéer.⁶⁶ Generalsekreteraren företräder alliansen utåt och har som främsta uppgift att samla medlemsländerna och hitta konsensus dem emellan. Militärkommittén (Military Committee, MC) är det högsta rådgivande organet i militära frågor.

Natos militära kommandostruktur består i sin tur av sju högkvarter uppdelade på tre nivåer: på strategisk nivå finns ett högkvarter för Natos operationer (Allied Command Operations, ACO) och ett högkvarter för ”transformation”, dvs. utveckling av alliansens styrkor och resurser genom t.ex. övning och utbildning – (Allied Command Transformation, ACT). ACT:s namn under det kalla kriget var Allied Command Atlantic (ACLANT) och hade då som huvuduppgift att leda operationer på Atlanten, inte minst överskeppning av förstärkningsförband från USA till Europa. I dagsläget (2017) pågår det en diskussion inom Nato om denna roll ska återkomma inom Natos kommandostruktur.⁶⁷

På operativ nivå finns idag två högkvarter: Joint Forces Command Brunssum (JFC Brunssum) och Joint Forces Command Naples (JFC Naples) vilka båda är underställda ACO. Under det kalla kriget hade dessa kommandon ett konkret geografiskt ansvarsområde för försvaret av norra respektive södra delen av Europa. Några år efter det kalla krigets slut avskaffades detta, eftersom det ansågs för provocerande och utpekande gentemot Ryssland. I takt med att relationerna mellan Nato och Ryssland blivit allt sämre de senaste åren har detta delvis ändrats.

JFC Brunssum och JFC Naples fick i och med den senaste omorganiseringen av Natos kommandostruktur utpekade regionala fokus, på norra Europa respektive södra Europa, inklusive Medelhavsområdet och Svarta Havet. Dessa ”regionala fokus” är fortfarande inte detsamma som traditionellt militärt områdesansvar, men innefattar uppgifterna att ha en aktuell lägesbild och genomföra beredskapsplanering samt att utveckla partnerskapssamarbetet i området. Staberna delar vidare på ansvaret för att leda Natos snabbreaktionsstyrka (Nato Response Force, NRF), i regel genom att göra det ett år i taget.

⁶⁴ Se t ex Johnston, *How NATO Adapts...* .

⁶⁵ Där inte annat anges bygger denna sektion på Lindström, Eellend och Winnerstig, *Från insats till...* .

⁶⁶ För att underlätta beslutsfattandet finns dock en möjlighet för enskilda medlemsländer att reservera sig eller inte delta i beslutsfattandet i vissa frågor och t.o.m. modifiera innebörden i ett beslut genom att t.ex. kunna införa begränsningar i hur det egna landets styrkor får användas i en insats (*national caveats*). Se Lindström, Eellend och Winnerstig, *Från insats till...*, 17.

⁶⁷ Se Wasserbly, *Eyeing Russia, NATO...* .

Sidoordnade till JFC Brunssum och JFC Naples finns också tre försvarsgrenspecifika kommandon – Allied Land Command (LANDCOM), i Izmir, Turkiet, Allied Maritime Command (MARCOM) i Northwood, UK och Allied Air Command (AIRCOM) i Ramstein, Tyskland – som inte är underställda de operativa kommandona men som i vissa fall lyder under dessa. Det är alliansens högste militäre befälhavare, Supreme Allied Commander Europe (SACEUR), som fattar beslut om vilket högkvarter som leder en operation. En vanlig inriktning är t. ex. att en ”flygtung” operation kan ledas från flygkommandot i Ramstein och en maritimt inriktad operation från det maritima kommandot i Northwood. Den taktiska ledningen sköts av Joint Forces Maritime Component Command (JFMCC) och Joint Forces Air Component Command (JFACC). De militära styrkorna står emellertid under nationell kontroll tills medlemsländerna ställer dessa till Natos förfogande och beslut om detta fattas alltid i NAC. Natos kommandostruktur har genomgripande förändrats ett flertal gånger genom historien och en ny översyn genomförs under 2017-2018. Beslut om en ny struktur torde kunna fattas tidigast under våren 2018.

Totalt omfattar Natos kommandostruktur över 8 000 anställda. Natos kommandostruktur har emellertid en lång historik av bemanningsproblem och ingen struktur har hittills varit fullt bemannad. Detta beror dels på svårigheter att finna kvalificerad personal, dels på att det är dyrt att hålla personal sekunderad till de olika staberna.⁶⁸

Till Natos ”egna” resurser hör – utöver den politiska ledningsstrukturen och den militära kommandostruktur som redovisats ovan – bl.a. 16 stycken AWACS-plan (Airborne Warning and Control System) som är baserade i Tyskland och har multinationella besättningar. De har i uppgift att utföra luftrumsövervakning och kan också genomföra stridsledning av flygförband. Andra styrkor ingår i Natos s.k. styrkestruktur (Nato Force Structure, NFS). Totalt består styrkestrukturen av staber eller högkvarter för nio landstyrkor, fem maritima styrkor och tre flygstyrkor. Dessa är uppdelade på två beredskapsnivåer – styrkor i hög beredskap (High Readiness Forces) som har en beredskapstid på 0-90 dagar och styrkor i lägre beredskap (Forces of Lower Readiness) som har en beredskap på 91-180 dagar och framförallt används för att underhålla redan utplacerade styrkor.⁶⁹ Ledningsfunktionerna är permanenta men stridskrafterna (divisioner, brigader, bataljoner etc.) kommer från medlemsländerna, som enligt ett roterande schema ställer förband till högkvarterens förfogande.⁷⁰

Därutöver finns ytterligare ett nätverk av resurser som Nato enligt förutbestämda samförståndsavtal kan utnyttja vid behov, t.ex. en enhet specialiserad på telekrigföring (Nato Joint Electronic Warfare Core Staff); ett samarbete kring

68 Lindström, Eellend och Winnerstig, *Från insats till...*, 23.

69 Lindström, Eellend och Winnerstig, *Från insats till...*, 40.

70 Till detta tillkommer en rad andra strukturer och styrkor som medlemsländer eller grupper av medlemsländer kan ställa till Natos förfogande genom s.k. Memorandum of Understanding (MoU). Hit hör t.ex. de två maritima enheterna som ingår i NRF (Standing NATO Maritime Groups 1 och 2) samt Natos minröjningsenheter (Standing NATO Maritime Mine Countermeasure Groups 1 och 2); Natos missilförsvarssystem (Nato Integrated Air and Missile Defence); Natos bataljon för detektering av kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära vapen (Nato Multinational Chemical, Biological, Radiological and Nuclear Defence Battalion) och Natos ubåtsledning (Nato Submarine Command).

strategisk transport kapacitet (Strategic Airlift Capability); ett högkvarter för civil-militär samverkan (Headquarters Multinational CIMIC Group); ett underrättelsecenter (Nato Intelligence Fusion Cell). Dessutom finns det ett 20-tal olika kunskapscenter som är Nato-certifierade (Nato Centres of Excellences) och ytterligare ett 30-tal som bedrivs av Natos partnerländer (Partner Training and Education Centres).⁷¹ Dessa centra har dock ingen militäroperativ roll utan bör ses som fredstida resurser för utveckling av alliansmedlemmarnas militära och civila strukturer.

2.4.2 Nato i närområdet

Den Nato-verksamhet i svenskt närområde som funnits längst är den s.k. baltiska luftrumsövervakningen (Baltic Air Policing, BAP). Denna definieras av Nato som ”fredstida kollektivt försvar”, vilket indikerar att verksamheten ligger i gränslandet mellan fred och konflikt.⁷² Förutom de tre baltiska länderna genomför Nato luftrumsövervakning över Island, Albanien, Luxemburg och Slovenien. Det gemensamma för dessa länder är att de saknar egna stridsflygsförband.

BAP har pågått sedan 2004, dvs. samma år som de baltiska staterna blev Nato-medlemmar. Luftrumsövervakningen hade då sin bas i Siauliai, Litauen, men efter den ryska aggressionen mot Ukraina 2014 har den utökats och har nu också en parallell bas i Ämari, Estland. På dessa flygbaser roterar allierade stridsflygplansförband in kontinuerligt och ansvarar för incidentberedskap och luftrumsövervakning. Det amerikanska flygvapnet har t.ex. genomfört fem rotationer, den senaste påbörjad i maj 2017.⁷³ Huruvida det går att räkna BAP-styrkorna som en del av den reguljära Nato-förmåga som kan verka mot en reell väpnad attack är inte helt klarlagt. Sannolikt skulle de i händelse av en sådan attack få i order att omgruppera till en säkrare basering, eftersom det strategiska djupet i de baltiska staterna är litet och de baltiska flygbaserna därmed sårbara.

Vid toppmötet i Warszawa 2016 kunde Nato-länderna notera att framsteg gjorts avseende implementeringen av beredskapsplanen från 2014, inte minst avseende närområdet. Snabbreaktionsstyrkan NRF har utökats och omfattar idag omkring 40 000 soldater. I denna ingår såväl mark-, luft- och sjöstridskrafter samt specialstyrkor. NRF består av tre delar: spjutpetsstyrkan Very High Readiness Joint Task Force (VJTF), en direkt efterföljande styrka (Initial Follow-On Forces Group, IFFG) och en reservstyrkepool (Reserve Forces Pool, RFP).

VJTF, som står i särskilt hög beredskap består av olika förband, bland annat en multinationell brigad. Delar har en insatsberedskap på omkring en vecka.

71 För en utförlig presentation av dessa styrkor och enheter se Lindström, Eellend och Winnerstig, *Från insats till försvar...*

72 Natos flygkommando AIRCOM ger följande definition: “NATO Air Policing is a peacetime collective defence mission, safeguarding the integrity of the NATO Alliance Member’s Airspace.” Se NATO/AIRCOM, *NATO Air Policing...*

73 Se t. ex. Nato/AIRCOM, *Safeguarding Alliance Airspace...*

Styrkorna står i beredskap under en treårsperiod, med den högsta beredskapen under det andra året (enligt formeln *stand-up*, *stand-by* och *stand-down*).

Förutom det aktuella årets multinationella VJTF-brigad (*stand-by*) finns också den brigad som stod i beredskap föregående år (*stand-down*), med 30 dagars beredskap, och brigaden för nästkommande år, med 45 dagar för att nå full beredskap (*stand-up*). Den efterföljande styrkan (IFFG) består alltså av två multinationella brigader (ca 13000 soldater) i hög beredskap som snabbt ska kunna sättas in efter VJTF. Reservstyrkepoolen (RFP) består i sin tur av ytterligare drygt 15 000 soldater.⁷⁴

Den maritima komponenten i NRF utgörs av förbanden i Natos stående maritima grupp (Standing Nato Maritime Groups, SNMG) samt Natos minröjningsenheter (Standing Nato Maritime Mine Countermeasure Groups, SNMCMG). Därtill tillkommer en luft- och luftstödskomponent, specialstyrkor samt en enhet för detektering av kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära vapen (Nato Multinational Chemical, Biological, Radiological and Nuclear Defence Battalion).

Även flygförband ingår i NRF men av sekretesskäl är dessa inte offentliggjorda.⁷⁵ Ansvaret för att det finns flygförband tillgängliga ligger roterande på de alliansmedlemsländer som deltar i NRF.

NRF anpassas i storlek och kapacitet utifrån den aktuella operationen. Ledarskapet för och bemanningen av VJTF och NRF roterar på årsbasis. Storbritannien leder VJTF år 2017 följt av Frankrike, Tyskland, Polen, Italien, Spanien och Turkiet under de kommande åren fram till 2023.⁷⁶ Såväl spjutspetsstyrkan som övriga NRF-element är baserade i sina förläggningar, vanligtvis i respektive land, men ska vid behov kunna sättas in var som helst. Beslut om att sätta in NRF fattas av NAC, men SACEUR kan själv fatta beslut om att öva VJTF vilket möjliggör ett snabbt agerande om styrkan proaktivt behöver kunna flyttas fram. Kommandot för NRF växlar, som nämnts ovan, mellan JFC Brunssum och JFC Naples. 2017 innehar JFC Naples detta ansvar.⁷⁷ Tabellen nedan åskådliggör de förband inom Nato-strukturen som kan bedömas vara insatsberedd inom sju dygn.

I de baltiska länderna, Polen, Bulgarien och Rumänien har Nato satt upp mindre multinationella staber, Nato Force Integration Units (NFIU), för att underlätta både övningsverksamheten med allierade förband och mottagandet av förstärkningar i händelse av kris eller krig. NFIU-staberna är emellertid inte operativa staber med försvarsplaneringsuppgifter, utan har mer karaktär av fredstida faciliteringsorgan. Därutöver har Nato satt upp ett operativt kärhögkvarter i Szczecin, Polen (Multinational Corps Northeast, MNC NE), för ledning av Natos markoperationer på den nordöstra flanken – Polen, Baltikum, Slovakien och Ungern. MNC NE kan leda en armékår, det vill

⁷⁴ Nato, *The Nato force structure...*

⁷⁵ Se SHAPE, *Nato Response Force...*

⁷⁶ Nato, *NATO's Readiness Action Plan...*

⁷⁷ Nato, *NATO's Readiness Action Plan...*

säga ett förband på upp till 50 000 soldater och på SACEUR:s order även VJTF. Nato har också ett allierat multinationellt divisionshögkvarter, MND NE HQ (Multinational Division Northeast Headquarters), som ska samordna de fyra bataljonsstridsgrupper som placeras i Baltikum och Polen samt utgöra en länk mellan dem och HQ MNC NE.⁷⁸ Alliansen har vidare aktivt arbetat för att förbättra den militära infrastrukturen på de östliga och nordöstliga medlemmarnas territorier, och de allierade förbandens möjligheter att komma till dessa länders försvar.⁷⁹

Tabell 2.1: Översiktlig bedömning av tillgängliga multilaterala förband i Nato inom sju dygn

Förbandstyp	Enheter	Basering	Anm. beredskap, begränsningar m.m.
Mark			
	VJTF – delar av brigad på 5000 soldater.	I det land som står i beredskap	I princip endast VJTF-förband är tillgängliga
Marin			
	Standing Nato Maritime Groups (SNMG1&2)	SNMG 1 främst i Atlanten SNMG 2 främst i Medelhavet	Se ovan Liten flottilj, cirka 3-8 jagare/fregatter med stödfartyg
	Standing Nato Maritime Mine Countermeasure Groups (SNMCMG 1&2)	SNMCMG 1, enligt ovan. SNMCMG 2, enligt ovan.	Se ovan Liten flottilj, cirka 3-8 främst minstridsfartyg
Flyg			
	17 AWACS	Geilenkirchen, Tyskland	Stridsledning och luftrumsövervakning Vad avser jakt- och attackflygförband är läget oklart, dessa utgörs av nationella resurser. Se också om BAP nedan.
	Baltic Air Policing, BAP (2 grupper stridsflyg)	Siauliai, Litauen, och Ämari, Estland	Cirka 2x4 flygplan, allierade genomför luftrumsövervakning i fredstid. BAP roll i händelse av väpnad konflikt är oklar.
	3 C17	Papá flygbas, Ungern.	Strategisk transport
Övrigt			
	En enhet för detektering av kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära vapen (CJ-CBRND-TF)		Beredskap 5-30 dgr

78 Se Nato /JFC Brunssum, *General Farina Attends...*

79 Nato, *Warsaw Summit Communiqué...*

Vid toppmötet i Warszawa beslutades också om ett helt nytt koncept i anslutning till RAP, kallat förstärkt framskjuten närvaro, enhanced Forward Presence (eFP). eFP är en del av Nato-ländernas återförsäkrings- och avskräckningspolitik, dvs. man återförsäkrar utsatta medlemmar om den samlade alliansens stöd samtidigt som syftet är att avskräcka en potentiell angripare. I praktiken bygger eFP på att alliansens försvarsgaranti multilateraliseras och multinationaliseras; vid en attack på ett land där en eFP-styrka finns möter angriparen inte bara det landets militära trupp utan också en rad andra Nato-länders. Samtidigt har Nato valt att hålla eFP på en så låg numerär nivå att konceptet inte kan utgöra ett reellt militärt hot mot Ryssland.

Konceptet eFP började implementeras under våren 2017. I grunden utgörs det av att en förstärkt bataljonsstridsgrupp baseras i vardera de baltiska länderna och Polen. Fyra allierade länder har ramansvar och stöds av ytterligare ett dussin Nato-länder med mindre truppstyrkor. Dessa förband leds av MNC NE i Polen.

Förbanden inom eFP är inte permanent baserade i mottagarländerna, utan ansvaret för dem roterar mellan medlemsländerna i Nato. Alla de nuvarande bataljonsstridsgrupperna förklarades som fullt operativa av Nato i augusti 2017.⁸⁰ Det är däremot inte klart om alla i dessa ingående förband har samma så kallade insatsregler (*rules of engagement*, ROE), dvs. om de alla skulle agera lika, framför allt inledningsvis, i händelse av en militär attack.

I händelse av en kris i svenskt närområde är det framförallt högkvarteret JFC Brunssum i Nederländerna och Nato-staben MNC NE i Polen (Szczecin) som skulle leda Natos operationer. Eftersom amerikanska militära resurser är så avgörande för europeisk säkerhet är vidare samordningen med det amerikanska Europakommandot, US European Command (EUCOM), viktig (se kapitel 8).

Förutom eFP har alliansen intensifierat övningsverksamheten både i Östersjöområdet och inom övriga delar av Nato-ländernas territorier.⁸¹ Detta utgörs dels av officiella Nato-övningar, dels av nationella övningar, där flera Nato- och partnerländer deltar med Natos regelverk och kommandostruktur som grund.

Många av dessa övningar har en inriktning på territoriellt försvar mot en kvalificerad motståndare, något som Nato knappt alls övade för tio år sedan. Under hösten 2017 genomförs ett sextiotal övningar, av vilka hälften är renodlade Nato-övningar under ledning av något Nato-högkvarter (t.ex. Supreme Headquarters Allied Powers Europe (SHAPE) i Belgien, ACT i Norfolk, Virginia och JFC Brunssum i Nederländerna). Den andra hälften leds av nationella staber, från t.ex. USA, Tjeckien och Litauen.

⁸⁰ Nato, *Nato battlegroups in...*

⁸¹ Se Nato, *Warsaw Summit Communiqué*, §37g.

Tabell 2.2: Fördelningen av länder och styrkor inom eFP under 2017⁸²

Mottagande land	Bidragande land	Förbandstyp	Truppstyrka	Roll, materiel, etc.
Estland (Tapa)	Storbritannien (ramansvar)	Mekaniserad infanteribataljon	800	Medeltunga stridsfordon, stridsvagnar, artilleri
	Frankrike	Mekaniserat infanterikompani	300	Medeltunga stridsfordon
	Danmark	Stabsofficerare	5	
	Island	Stabsofficer	1	Strategisk kommunikation
		Total numerär		Ca 1 100
Lettland (Adazi)	Kanada (ramansvar)	Motoriserad infanteribataljon	450	Hjulgående stridsfordon
	Spanien	Mekaniserat infanterikompani	300	Medeltunga stridsfordon
	Polen	Stridsvagnskompani	160	Tunga stridsvagnar
	Italien	Mekaniserat infanterikompani	160	Medeltunga stridsfordon
	Slovenien	CBRN-pluton	50	
	Albanien	Ingenjörsförband	18	Ammunitionsröjning
	Slovakien	Stabsofficerare	2	
		Total numerär		Ca 1 140
Litauen (Rukla)	Tyskland (ramansvar)	Mekaniserad infanteribataljon	450	Medeltunga stridsfordon och stridsvagnar
	Nederländerna	Mekaniserat infanterikompani	250-270	
	Norge	Mekaniserat kompani	200	Medeltunga stridsfordon
	Kroatien	Mekaniserat infanterikompani	178	Hjulgående stridsfordon
	Belgien	Logistikenhet	60	
	Luxemburg	Del av det belgiska stödelementet	22	
	Island	Officer	1	Ammunitionsröjning
		Total numerär		Ca 1 170
Polen (Orszyz)	USA (ramansvar)	Motoriserad infanteribataljon	1 000	Medeltunga stridsfordon
	Storbritannien	Spaningskompani	150	
	Rumänien	Luftvärnsbatteri	120	
	Kroatien	Raketartilleribatteri	71	Hjulfordon
		Total numerär		Ca 1 340
Total numerär hela eFP			Ca 4 750	

82 Se Nato, *Nato Enhanced Forward...*

Natos övningsverksamhet har fyra grundläggande mål: utbildning, test och validering, interoperabilitet och försvarsreformer.⁸³ Övningarna sker på alla nivåer – från mycket små övningar på plutonsnivå till stora multinationella övningar, som t.ex. Anakonda-övningen i Polen 2016 med 31 000 deltagande soldater. Anakonda övade strid mot en kvalificerad motståndare på ett sätt som inte övats sedan det kalla krigets slut.⁸⁴ Andra övningar rör hela skalan av militär och civil-militär verksamhet, t.ex. fredsfrämjande insatser, ammunitionsshantering, stabsarbete, flygunderstöd och marin krigföring. Till de flesta av dessa övningar bjuds i regel även partnerländer in.

2.5 EU:s och Natos roller

Det faktum att Ryssland har växt fram som det främsta hotet mot den regionala säkerheten i Europa har medfört att västländerna har börjat anpassa sina två främsta multilaterala regionala organisationer, EU och Nato, till den nya hotbilden.

Hotbilden utgörs av allt från mindre irreguljära angrepp till storskaliga militära anfall. Vilken organisation som kommer att agera beror på hur hotet ser ut. Sannolikt kommer EU att kunna vara aktuellt för att hantera en rad icke-militära hot. Den globala strategi som EU antog 2016 lär inte få någon omvälvande betydelse för utvecklingen, men olika initiativ inom unionen har som ambition att stärka EU-medlemmarnas förmåga och EU som ett instrument för förmågeutveckling. Dessa förmågor kan i sin tur komma hela Europa till godo, inom ramen för EU, Nato eller vad länderna väljer.

Även om det finns gott om officiella uttalanden från EU-företrädare och statschefer om att samarbetet inom EU tagit historiska kliv framåt kvarstår många av de hinder som tidigare har bromsat utvecklingen av EU:s försvarssamarbete. Att både Frankrike och Tyskland uttalat sig positiva för mer långtgående försvarssamarbete i EU kan tala för en återkomst av den fransk-tyska ”motorn” inom EU. Likväl är det ett faktum att Nato vid en konventionell konflikt kommer att vara förstahandsvalet för samtliga av de 22 medlemsstater som är medlemmar i bägge organisationerna. Sammantaget har EU både i andras ögon och i egna ögon en annan roll att spela för europeisk säkerhet och i närområdet än Nato. Så kommer det att förbli under överskådlig tid.

Om hotbilden kräver militära motmedel är alltså Nato huvudaktören. Liksom EU har Nato begränsningar, exempelvis är eFP-numerären inte särskilt stor och dessutom utspridd på fyra länder. Den ryska förmågan i området är avsevärt större och därmed har eFP-förbanden huvudsakligen en s.k. snubbeltrådskaraktär. I händelse av en rysk attack på Baltikum och Polen skulle Ryssland omgående hamna i konflikt med mer än ett dussin Nato-länder, inklusive USA.⁸⁵

⁸³ Nato, *Exercises...*

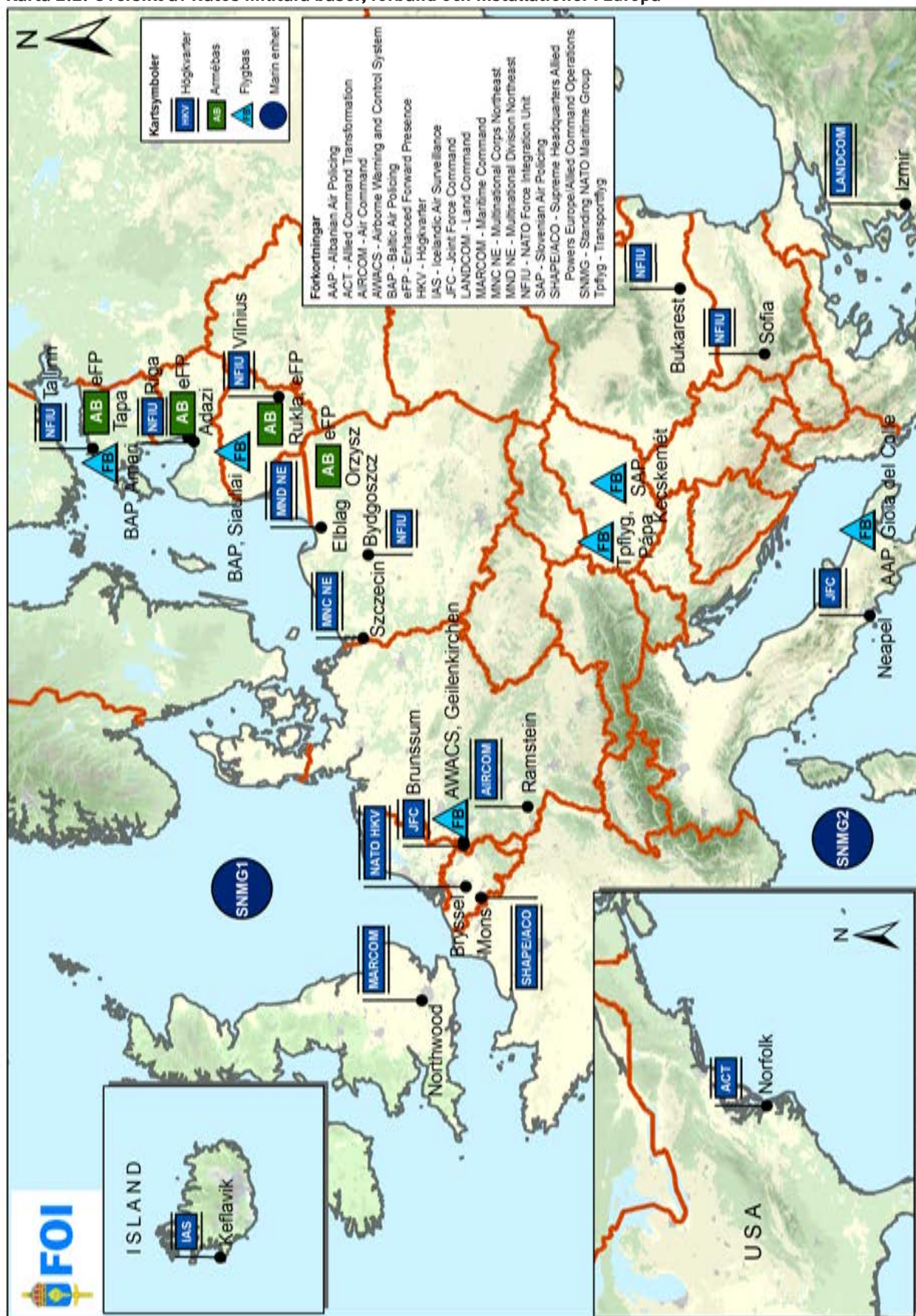
⁸⁴ Duval Smith, *Nato countries begin...*

⁸⁵ Se exempelvis IISS, *Nato's Enhanced Forward...*

Med hänsyn till de baltiska ländernas begränsade försvarsstyrkor utgör eFP-styrkorna dessutom ett reellt operativt tillskott till ländernas försvar. Numerärens litenhet idag kan ändå utgöra ett problem för Nato. Trovärdigheten i ett allierat försvar av små medlemsländer som de baltiska bygger på att ett ryskt angrepp kan bekämpas innan det ryska agerandet blivit ett *fait accompli*. Att bibehålla trovärdigheten i alliansens försvarsförmåga kommer därför även framgent att bli en central fråga för Nato.

Kartan på nästa sida illustrerar baseringen av Nato-förband, staber och andra installationer på den europeiska kontinenten.

Karta 2.2: Översikt av Natos militära baser, förband och installationer i Europa



Källförteckning

- Arms Control Association. *The Intermediate-Range Nuclear Forces (INF) Treaty at a Glance*, <https://www.armscontrol.org/factsheets/INFtreaty> (Hämtad 2017-11-25).
- Bergström, Jonas. *Sambällelig resiliens Ett begrepps genomslag, utveckling och användning – i Sverige och internationellt*. MSB, 2016.
- Blitz, James och Fidler, Stephen. *Moscow set to freeze arms pact in new assertiveness*. Financial Times, 2007-12-12. <http://www.ft.com>.
- Coffey, Luke och Kochis, Daniel. *The 1997 NATO–Russia Founding Act Does Not Prohibit Permanent NATO Bases in Eastern Europe*. Heritage, 2016-04-29, <http://www.heritage.org/europe/report/the-1997-nato-russia-founding-act-does-not-prohibit-permanent-nato-bases-eastern> (Hämtad 2017-11-23).
- Dalsjö, Robert och Jonsson, Michael. *Nationell säkerhet och närområdet – Sverige backar hem* i Wiklund, Cecilia et al (red.), *Strategisk Utblick 7*. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2017.
- Duval Smith, Alex. *Nato countries begin largest war game in Eastern Europe since cold war*. The Guardian, 6 June 2016, <https://www.theguardian.com/world/2016/jun/06/nato-launches-largest-war-game-in-eastern-europe-since-cold-war-anaconda-2016> (Hämtad 2017-12-07).
- EDA. *11th EDA Helicopter Exercise “FIRE BLADE” ready for take-off in Hungary!*, <https://www.eda.europa.eu/info-hub/press-centre/latest-news/2017/04/28/11th-eda-helicopter-exercise-fire-blade-ready-for-take-off-in-hungary> (Hämtad 2017-06-12).
- EDA. *Opening of the European Tactical Airlift Centre - Zaragoza June 8. 2017*. <https://www.eda.europa.eu/info-hub/press-centre/latest-press-releases/2017/05/16/press-day-opening-of-the-european-tactical-airlift-centre---zaragoza-june-8> (Hämtad 2017-06-12).
- EEAS. *Defence Package Factsheet*, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en (Hämtad 2017-11-23).
- EEAS. *Implementation Plan on Security and Defence – Factsheet*, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en (Hämtad 2017-11-23).
- EEAS. *Military and civilian missions and operations*, https://eeas.europa.eu/topics/military-and-civilian-missions-and-operations/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en (Hämtad 2017-11-23).
- EEAS. *Questions and Answers about the East StratCom Task Force*, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en (Hämtad 2017-06-22).
- EEAS. *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe, A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*, http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf (Hämtad 2017-06-22).
- Eellend, Johan och Granholm, Niklas. *Sveriges närområde – från Arktis till Öresund* i FOI:s underlag inför nästa försvarspolitiska inriktningsbeslut. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2017.
- EUAM. *European Union Advisory Mission i Ukraina*, <http://www.euam-ukraine.eu/> (Hämtad 2017-11-23)
- EUMM. *EU Monitoring Mission*, <https://www.eumm.eu/> (Hämtad 2017-11-23).
- European Commission. *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, European Defence Action Plan*, <https://ec.europa.eu/> (Hämtad 2017-06-22).
- European Council. *Council conclusions on progress in implementing the EU Global Strategy in the area of Security and Defence*, <http://www.european-council.europa.eu/> (Hämtad 2017-06-12).
- European Council. *EU Cooperation on Security and Defence*, <http://www.consilium.europa.eu/sv/policies/defence-security/> (Hämtad 2017-11-23).
- European Council. *EU defence cooperation: Council establishes a Military Planning and Conduct Capability (MPCC)*, <http://www.consilium.europa.eu/sv/press/press-releases/2017/06/08-military-mpcc-planning-conduct-capability/> (Hämtad 2017-06-12).
- European Council. *EU-NATO joint declaration 2016-12-06*, <http://www.european-council.europa.eu/> (Hämtad 2017-11-23).
- European Council. *EU-NATO joint declaration 2017-07-08*, <http://www.consilium.europa.eu/media/21481/nato-eu-declaration-8-july-en-final.pdf> (Hämtad 2017-08-23).

- European Council. *Factsheet: EU-NATO joint declaration*, <http://www.european-council.europa.eu/> (Hämtad 2017-11-23).
- European Council. *Joint communication to the European Parliament and the Council, Joint Framework on countering hybrid threats – a European Union response*, <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/16201> (Hämtad 2017-06-22)
- Fägersten, Björn. *Transatlantic turbulence – implications for European security* i Fägersten, Björn (red.). *Transatlantic turbulence and European security – Effects of Brexit and President Trump's foreign policy agenda*. Rapport. Stockholm: UI, 2017.
- Försvarsdepartementet. *DS 2014:20 Försvaret av Sverige: Starkare försvar för en osäker tid*. Stockholm, 2014.
- Försvarsdepartementet. *Prop. 2014/15:109 Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016-2020*. Stockholm, 2015.
- Försvarsmakten, *Militärstrategisk doktrin 2016*. Stockholm, 2016.
- Frum, David. *Trump's Trip Was a Catastrophe for U.S.-Europe Relations: Angela Merkel has served formal notice that she will lead the German wandering away from the American alliance*. The Atlantic, 2017-05-28, <https://www.theatlantic.com/international/archive/2017/05/trump-nato-germany/528429/> (Hämtad 2017-11-23).
- Granholm, Niklas, och Rydqvist, John, (red.). *Kärnvapen för slagfältbruk och europeisk säkerhet – en strategisk faktors regionala betydelse*. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2017.
- Granholm, Niklas; Malminen, Johannes och Persson, Gudrun (red.). *A Rude Awakening: Ramifications of Russian Aggression Towards Ukraine*. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2014.
- Hedenskog, Jakob et al. *Ryssland i FOI:s underlag inför nästa försvarspolitiska inriktningsbeslut*. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2017.
- Hedenskog, Jakob; Persson, Gudrun och Vendil Pallin, Carolina. *Rysk säkerhetspolitik i Persson, Gudrun (red.). Rysk militär förmåga i ett tioårsperspektiv – 2016*. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2016.
- Hennum, Alf-Christian, och Nyhammar, Tore. *Ett norskt perspektiv på försvarsplanering* i Wiklund, Cecilia et al (red), *Strategisk Utblick 7*. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2017.
- IISS. *NATO's Enhanced Forward Presence: reassurance and deterrence*. Military Balance Blog. 2017-02-20. <https://www.iiss.org/en/militarybalanceblog/blogsections/2017-edcc/february-7849/natos-enhanced-forward-presence-d261> (Hämtad 2017-11-23).
- Ing, David. *European Tactical Airlift Centre moves to Spain. Janés, 2017-06-09*, <http://www.janes.com/article/71281/european-tactical-airlift-centre-moves-to-spain> (Hämtad 2017-06-12).
- Johnston, Seth A. *How NATO Adapts – Strategy and Organization in the Atlantic Alliance since 1950*. Johns Hopkins University Press, 2017
- Kaati, Lisa, (red). *Det digitala kalifatet: En studie av Islamiska statens propaganda*. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2017.
- Lindström, Madelene och Winnerstig, Mike. *Försvarsallians i förändring: Utvecklingen av NATO:s sjölvförsvarsdimension efter Lissabonmötet*. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2012.
- Lindström, Madelene, Eellend, Johan och Winnerstig, Mike. *Från insats till försvar – NATO:s militära strukturer under omvandling*. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2015.
- Lindvall, Fredrik och Winnerstig, Mike. *Väpnad solidaritet: USA:s militära närvaro i Europa fram till 2020*. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2017.
- MSB. OSSE, <http://www.sakerhetspolitik.se/Sakerhetspolitik/Internationella-organisationer/OSSE/> (Hämtad 2017-11-23).
- NATO. *Exercises*, June 2016, http://nato.int/cps/en/natohq/topics_49285.htm?selectedLocale=en (Hämtad 2017-12-07).
- NATO. *Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation*, 27 May 1997, http://www.Nato.int/cps/cn/Natohq/official_texts_25468.htm (Hämtad 2017-12-07).
- NATO. *NATO battlegroups in Baltic nations and Poland fully operational*, 2017-08-28, http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_146557.htm?selectedLocale=en (Hämtad 2017-12-07).
- NATO. *NATO's Enhanced Forward Presence* (Fact Sheet), https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2017_11/1711-factsheet-efp.pdf (Hämtad 2017-12-07).
- NATO. *NATO's Readiness Action Plan* (Fact Sheet) http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/

- pdf/pdf_2016_06/20160614_1606-factsheet-rap-en.pdf (Hämtad 2017-12-07).
- NATO. *NATO's Strategic Concept 2010*, <http://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf> (Hämtad 2017-12-07).
- NATO. *Projecting Stability Beyond Our Borders: Speech by NATO Secretary General at the Graduate Institute Geneva*, 2017-03-02, https://www.nato.int/cps/ic/natohq/opinions_141898.htm (Hämtad 2017-11-23).
- NATO. *The NATO force structure, 2015*, http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_69718.htm (Hämtad 2017-12-07).
- NATO. *Wales Summit Declaration, Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Wales*, 2014-09-05, http://www.Nato.int/cps/ic/Natohq/official_texts_112964.htm (Hämtad 2017-12-07).
- NATO. *Warsaw Summit Communiqué Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw 8-9 July 2016*, http://www.Nato.int/cps/en/Natohq/official_texts_133169.htm?selectedLocale=en (Hämtad 2017-12-07).
- NATO/AIRCOM. *NATO Air Policing 2017*, <https://www.ac.nato.int/page5931922/-nato-air-policing> (Hämtad 2017-12-07).
- NATO/AIRCOM. *Safeguarding Alliance Airspace continues as Allies rotate the NATO Baltic Air Policing Mission*, <http://www.airn.nato.int/archive/2017/safeguarding-alliance-airspace-continues-as-allies-rotate-the-nato-baltic-air-policing-mission> (Hämtad 2017-12-07).
- NATO/JFC Brunssum. *General Farina Attends Inauguration Ceremony for Multinational Division North-East*, <https://www.jfcb.nato.int/page5964943/2017/general-farina--witnessed-the-inauguration-ceremony-for-multinational-division-northeast> (Hämtad 2017-12-07).
- Pezard, Stephanie et al. *European Relations with Russia: Threat Perceptions, Responses, and Strategies in the Wake of the Ukrainian Crisis*. Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2017.
- Pifer, Steven. *A European security architecture that won't work, (Order from Chaos)*. Brookings, 2017-03-01, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2017/03/01/a-european-security-architecture-that-wont-work/> (Hämtad 2017-11-23).
- Raitasalo, Jyri. *Problematiken i finsk försvarsplanering* i Wiklund, Cecilia et al (red.), *Strategisk Utblick 7*, Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2017.
- Resa, Berlin, april, 2017.
- Rosbach, Niklas et al. *Globala trender och konsekvenser för Sverige* i FOI:s underlag inför nästa försvarspolitiska inriktningsbeslut. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2017.
- SHAPE. *NATO Response Force – Very High Readiness Joint Task Force* (Fact Sheet), January 2016, <https://shape.nato.int/nato-response-force--very-high-readiness-joint-task-force> (Hämtad 2017-12-07).
- SIEPS, Regeringskansliet och SNS. *Konsoliderad version av EU:s fördrag, Lissabonfördraget*. Studentlitteratur, 2008.
- Sloan, Stanley R. *Defense of the West – NATO, the European Union and the Transatlantic Bargain*. Manchester: Manchester University Press, 2016.
- SOU 2016:57. *Säkerhet i ny tid. Betänkande av utredningen om Sveriges försvars och säkerhetspolitiska samarbeten*. Stockholm: Statens offentliga utredningar, 2016.
- University of Texas, *Perry-Castañeda Library Map Collection*. Austin, TX. <http://www.lib.utexas.edu/maps/commonwealth.html> (Hämtad 2017-11-25)
- Wasserbly, Daniel. *Eyeing Russia, NATO ministers to consider new Atlantic and logistics commands*. Janes Defence Weekly, 2017-11-01.
- Winnerstig, Mike. *Östersjön – en ny geopolitisk brännpunkt* i Wiklund, Cecilia et al (red.), *Strategisk Utblick 7*, Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2017.

3. Norden

Eva Hagström Frisell (Danmark), Pär Eriksson (Norge) och Michael Jonsson (Finland)

Efter diskussionen i det föregående kapitlet om den aktuella hotbilden i Europa samt EU:s och Natos åtgärder för att hantera denna, analyseras i kapitel 3-8 den militära förmågan hos de enskilda länderna i Nordeuropa. Genomgången börjar med de nordiska länderna och i detta kapitel behandlas Danmark, Norge och Finland. Därefter analyseras den militära förmågan, i tur och ordning, i Baltikum, Polen, Tyskland, Storbritannien samt hos de amerikanska stridskrafterna i Europa.

Trots att de nordiska länderna har liknande geopolitiska förutsättningar och ett omfattande samarbete inom många politikområden, gör de i stor utsträckning olika säkerhets- och försvarspolitiska vägval. Detta gäller framförallt Finlands alliansfrihet som kan kontrasteras med Norges och Danmarks integration i Nato. Det handlar även om Finlands bibehållna fokus på ett omfattande territorialförsvar, jämfört med Danmarks övergång till ett försvar fokuserat på insatser tillsammans med allierade. Norge befinner sig någonstans däremellan. Trots medverkan i internationella insatser har det nationella försvaret aldrig tappat helt i betydelse i Norge.

3.1 Säkerhets- och försvarspolitisk inriktning

3.1.1 Danmark

Den danska säkerhets- och försvarspolitiken bygger sedan 90-talet på ett aktivt deltagande i internationella insatser tillsammans med allierade. Övergången från ett territorialförsvar till en expeditionär förmåga påbörjades 1992 och avslutades genom försvarsbeslutet 2004 då en tvådelad försvarsstruktur, i form av en expeditionär styrka bestående av yrkessoldater och en totalförsvarsstyrka baserad på en kortare värnplikt, skapades. Denna övergång möjliggjordes av avsaknaden av geopolitiska hot mot Danmark efter kalla krigets slut, vilket danska politiska ledare använde för att forma en ny strategisk kultur baserad på internationell aktivism.⁸⁶

Nato-medlemskapet utgör en hörnsten i den danska säkerhets- och försvarspolitiken och en garant för Danmarks säkerhet. Partnerskapet med USA intar en särställning och Danmark har som målsättning att vara en av USA:s närmaste allierade i Europa och utgöra en brygga mellan Europa och USA. I internationella insatser har Danmark prioriterat att agera i högintensiva konfliktmiljöer i t.ex. Afghanistan, Irak, Libyen och Syrien, tillsammans med USA, Storbritannien och Frankrike. Detta anses bidra till att öka Danmarks trovärdighet som allierad samt dess internationella inflytande. Danmark står

⁸⁶ Eriksson, Hagström Frisell och Åhman, *Afghanistan – lärdomar och...*, 39-40.

däremot utanför försvarssamarbetet i EU och deltar därför inte i EU:s militära insatser.⁸⁷

Försvarsbeslutet från 2012, som gällde under perioden 2013-2017, utgick från att det danska försvaret skulle bidra till en aktivistisk dansk utrikes- och säkerhetspolitik. Samtidigt återkom den nationella dimensionen genom en särskild satsning på Arktis och cybersäkerhet. Under hösten 2017 förhandlas ett nytt försvarsbeslut för perioden 2018-2023. Detta tar sin utgångspunkt i regeringens nya utrikes- och säkerhetspolitiska strategi som presenterades i juni 2017. I strategin görs fem övergripande prioriteringar för åren 2017-2018: migration, instabilitet och terrorism, säkerhet i närområdet, Brexit och EU:s framtid, samt globalisering.⁸⁸

På det säkerhetspolitiska området betonas att Danmark måste bidra till avskräckning och territoriellt försvar inom Nato samtidigt som bidrag till internationella insatser som syftar till terrorismbekämpning och hantering av flyktingströmmar ska ha fortsatt hög prioritet. Därutöver tillkommer nationella uppgifter i form av myndighetsutövning och suveränitetshävdande uppgifter i Arktis. Strategin betonar också att Danmark måste avsätta mer medel till försvaret både för att behålla trovärdighet inom alliansen och för den egna säkerheten.⁸⁹

I oktober 2017 presenterade den danska regeringen sitt förslag till nytt försvarsbeslut. Regeringen vill bl.a. stärka det danska bidraget till Natos kollektiva försvar genom att kunna ställa upp med en självständig armébrigad i närområdet, utrusta de danska fregatterna med luftförsvarsmissiler samt stärka marinens förmåga till ubåtsjakt och skydd mot torpeder. Regeringen vill också stärka försvarets förmåga att stödja polisen vid terrorattentat, bidra till internationella insatser samt motstå cyberangrepp.⁹⁰

Militärutgifter

I Danmark fastställs storleken på försvarsbudgeten utifrån fleråriga försvarsbeslut. En anledning till att försvarsbeslutet 2012 tidigarelades var behovet av besparingar för att återställa balansen i den danska ekonomin. Från tidigt 1970-tal fram till 2010-2012 låg de danska militärutgifterna på en mycket stabil nivå, i genomsnitt kring ca 4 miljarder USD (2015 års värde). Från 2010 till 2015 minskade, som framgår av figur 3.1, militärutgifterna med ca 15 procent (från ca 4 till ca 3,4 miljarder USD), varefter militärutgifterna ökade under 2016-17, till ca 3,8 miljarder USD.

Enligt det förslag till nytt försvarsbeslut för perioden 2018-2023 som presenterades i oktober 2017 ska militärutgifterna öka så att de år 2023, enligt regeringen, ska vara 20 procent högre än 2017. Huvuddelen av dessa öknings

87 Taksø-Jensen, *Executive Summary: Danish...*, 12-13.

88 Regeringen, *Udenrigs- og Sikkerhedspolitik...*, 8.

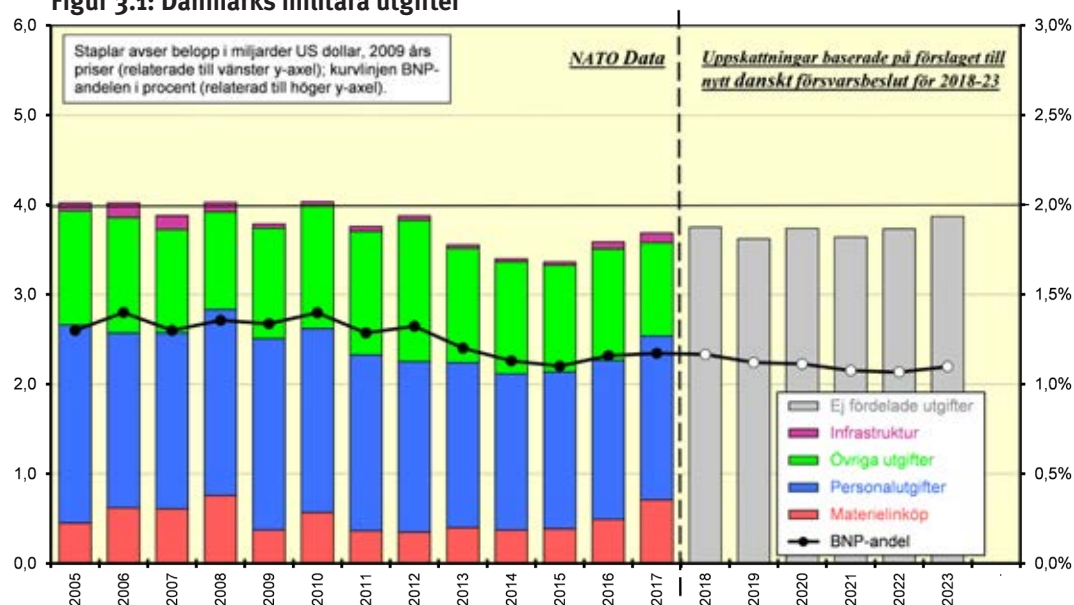
89 Regeringen, *Udenrigs- og Sikkerhedspolitik...*, 14-15 och 24-25.

90 Forsvarsministeriet, *Et stærkt værn...*, 3.

kommer dock att göras under den senare delen av perioden, under 2022-2023.⁹¹ Påslaget är vidare knappt högre än inflationen och de danska militärutgifterna kan därför snarast sägas ligga på en stabil nivå än uppvisande en ökande trend. Denna nivå är samtidigt något högre än den var 2014-2015 då militärsutgifterna var som lägst. År 2023 kommer Danmark att ha militärutgifter som nästan är jämförbara med de belopp (i absoluta tal) som Danmark hade fram till 2010-2012. Militärutgifternas andel av BNP kommer att minska något, från nuvarande ca 1,17 procent till ca 1,07 procent år 2022, för att under 2023 öka till ca 1,10 procent.

Vad gäller fördelningen mellan kostnadslag kan noteras att Danmark 2017 nästan nådde upp till Natos målsättning om att satsa 20 procent av militärutgifterna på materielinköp, med en materielandel om ca 19 procent. Vanligtvis har materielandelen legat lägre, för åren 2005-2017 kring 13 procent.

Figur 3.1: Danmarks militära utgifter



3.1.2 Norge

Norge hade ett utsatt geopolitiskt läge under det kalla kriget, som gränsstat till Sovjetunionen och som aktör med geografiska och ekonomiska intressen i Barentsregionen. Eftersom den som kontrollerade Norge, med omgivande farvatten, även kontrollerade möjligheten för allierade förstärkningar till övriga Europa var försvaret av Norge en nyckelfråga för Nato.⁹² Det känsliga geostrategiska läget innebar en balansgång mellan att säkerställa avskräckning genom allierades engagemang i Norge och att upprätthålla förtroendefulla

⁹¹ Forsvarsministeriet, *Et stærkt værn...*, 2-3 Enligt förslaget ska militärutgifterna öka med 0,8 miljarder DKK under 2018-19; med 1,7 miljarder 2020; med 1,9 miljarder 2021; 2,8 miljarder 2022; samt med 4,8 miljarder DKK år 2023. Några totalbelopp nämns dock inte, utan bara att militärutgifterna ska öka med sagda belopp, som rimligen också är uttrycka i löpande värde. Dessa belopp har sammanfogats med uppgifter om försvarsbudgeten för 2017 (Finansministeriet, §12 *Forsvarsministeriet – finanslov for 2018*, tabell Flerårsbudget, 13), och sedan räknats om till fast penningvärde. De procenttal som då kan beräknas, har sedan använts som en uppskattning för vad de danska militärutgifterna kan komma att uppgå till under åren 2018-23 enligt Nato-definitionen.

⁹² Tamnes, *The Significance of...*, 10 och Børresen, *Alliance Naval Strategies...*, 99.

relationer med Sovjetunionen. Det sistnämnda innebar att inga allierade styrkor permanent förlades i Norge, och särskilt att inga övade i Finnmark, samt att inga kärnvapen lagrades i Norge. Däremot förhandslagrades materiel för en amerikansk marinkårsbrigad i Norge från tidigt 80-tal, och redan tidigare hade flygbaser förberetts för allierat flyg.⁹³

I likhet med flertalet väststater låg fokus under 90- och 00-talet på internationella insatser. Men även om t.ex. brigadkompetens hamnade på undantag tappade det nationella perspektivet aldrig helt sin betydelse i norsk försvarspolitik.⁹⁴ Redan i slutet av 00-talet, mot bakgrund av rysk återupprustning och rysk aggression, ökade försvarsanslagen något i reala termer. I det norska försvarsbeslutet för 2013-2016 underströks det nationella perspektivet, liksom försvarets roll som konflikthindrande tröskel.⁹⁵ Den växande ryska norra flottan, inkluderande strategiska ubåtar, och utvecklingen av missiler med ökad räckvidd och ökad precision med förmåga att hota Natos förbindelselinjer, innebar att begrepp som *bastionförsvar* åter aktualiserades.⁹⁶ Behovet av att balansera avskräckande och förtroendeskapande åtgärder, men också att säkra viktiga allierades engagemang i Norge och Barents, blev igen centralt.

Försvarsbeslutet för 2017-2020 innebär ytterligare steg i denna riktning. De säkerhetspolitiska prioriteringarna är att stärka det norska försvaret, stärka Natos kollektiva försvar och bidra till internationella insatser. Utöver detta ska även totalförsvaret utvecklas. Detta omvandlas till nio olika uppgifter för försvaret, varav de fyra första är att säkra trovärdig avskräckning genom Natos kollektiva försvar, försvara Norge och allierade mot hot och angrepp inom ramen för Natos kollektiva försvar, avvärja säkerhetspolitiska kriser med nationella resurser och förbereda för allierat stöd samt säkra nationellt beslutsunderlag genom underrättelser och övervakning. I beslutet understryks att underfinansiering och gradvis växling av kvantitet mot kvalitet inte längre är möjligt. Det talas om ett behov av ett ”dubbelt lyft för (ekonomisk) bärkraft”, dvs. att både tillföra nya medel och genom ytterligare hårda prioriteringar och strukturförändringar frigöra medel inom ram för en ökad operativ förmåga.⁹⁷ För att försvarsbeslutet från 2016 ska innebära ett verkligt trendbrott i form av ökad effekt krävs sannolikt att dessa omstruktureringar verkligen frigör de medel som angivits.

Militärutgifter

De norska militärutgifterna har, som framgår av figur 3.2, stadigt ökat, dock vanligen i samma takt som den ekonomiska tillväxten, i det att BNP-andelen varit relativt stabil. Enligt den nuvarande långtidsplanen för försvaret ska de norska militärutgifterna öka i reala termer med 8,4 procent från 2016 till 2020.⁹⁸

93 Børresen, *Alliance Naval Strategies ...*, 101f samt Tamnes, *The Significance of...*, 12f.

94 Gjeseth, *Hæren I Omveltning...*, 118ff.

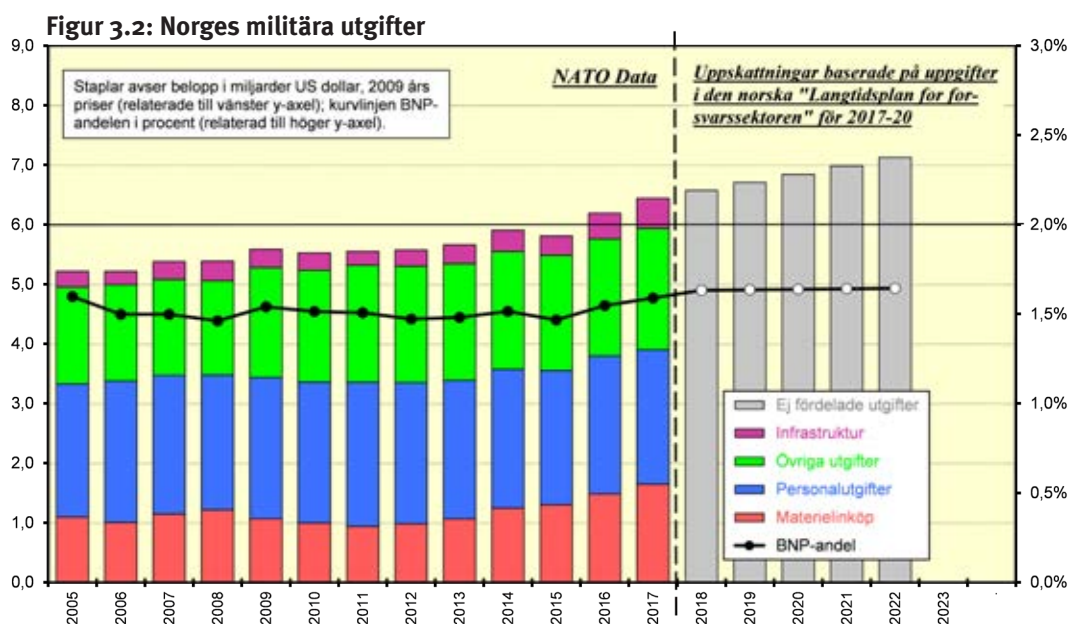
95 Regjeringen, *Et forsvar for...*, 14f, 21, 31ff samt 92.

96 Bastionförsvaret innebar att Sovjet skulle skydda sina strategiska ubåtar genom en framflyttad försvarslinje från Grönland, via Island till Storbritannien. Tamnes, *The Significance of...*, 10, 21.

97 Regjeringen, *Kampkraft og berekraft...*, 41. En konsultrapport från McKinsey som regeringen hade beställt talade om möjligheten att frigöra upp till fyra miljarder NOK genom strukturförändringar.

98 Tabell 10.1 Økonomiske hovedstørrelser, *Kampkraft og berekraft...*, 110. De belopp som nämns gäller en ökning från 48,9 till 53 miljarder NOK, 2016 års värde, vilket innebär en real ökning om 8,4 procent.

I figur 3.2 har därför antagits att denna ökningstakt, om drygt 2 procent per år, kommer att präglå åren 2018-2020, och även de följande åren 2021-2022. För Norge kommer den stora försvarsekonomiska frågan under kommande år att gälla anskaffningen av 52 nya stridsflygplan F-35, och det finns många brasklappar om att ökade kostnader för detta inköp kan komma att medföra ökade militärutgifter. De värden som staplarna i figuren representerar bör kanske därför snarare ses som ett golv för en uppskattning än något precist värde. Den norska BNP-andelen kommer i huvudsak att vara stabil, men kan förväntas stiga något, till någon tiondels procentenhet högre nivå än under tidigare år. Det saknas en uttalad plan för att nå Natos mål om att spendera 2 procent av BNP på försvaret, även om Norge har ställt sig bakom målsättningen.



Under den studerade perioden 2005-2017 låg den norska materielandelen i genomsnitt kring 20 procent, dock något lägre under åren 2010-2013 än för perioden i sin helhet. Sedan 2010-2013 har därför materielandelen ökat, från 17 procent år 2011 till 25,7 procent år 2017. Rimligen kan detta kostnadsslag, som följd av F-35 anskaffningen, komma att öka under kommande år.

3.1.3 Finland

Finlands säkerhets- och försvarspolitik präglas av landets erfarenheter från andra världskriget samt dess geopolitiska läge, med 1 300 km landsgräns mot Ryssland. Säkerhetspolitiskt innebar detta under kalla kriget en noga avvägd balanspolitik, syftandes till att undvika att provocera Sovjetunionen, men samtidigt upprätthålla landets nordiska identitet. Efter Sovjetunionens upplösning förändrades detta, med ansökan om medlemskap i Europeiska Gemenskapen och inköp av amerikanska stridsflygplan 1992. Försvarspolitiskt har detta inneburit att Finland behållit fokus på territorialförsvaret, inklusive värnplikt, omfattande mekaniserade förband och fokus på försvar av hela landet med uthållighet.⁹⁹

⁹⁹ Riksdagens kansli 4/2014, *Försvarets utmaningar på...*, 4 och 12.

De senaste åren har Finland dock snabbt utvecklat sina försvarssamarbeten. Det bilaterala samarbetet med Sverige har en särställning och utvecklas för att täcka operativ planering i alla situationer. Även USA är en viktig partner och samarbetet avses fördjupas ytterligare i närtid.¹⁰⁰ I Nato-utredningen från april 2016 framkom att landet skulle få maximal nytta av ett medlemskap om det sker tillsammans med Sverige, men att en risk för en långvarig kris med Ryssland i så fall föreligger. I nuläget är det folkliga stödet för ett Nato-medlemskap begränsat, men starkt avhängigt regeringens inställning.¹⁰¹

I Finlands försvarspolitiska redogörelse från februari 2017 beskrivs ett skärpt internationellt läge, med sänkta trösklar för att ta till maktmedel, samt kortare förvarning. Krigsorganisationen utökas från 230 000 till 280 000 soldater och inriktningen att försvara hela landet kvarstår. Överlag syftar försvarspolitiken både till att öka förmågan att bemöta traditionella militära hot (såväl snabba som storskaliga) och till att vidta åtgärder i närtid för att kunna bemöta s.k. hybridhot, motiverat av konflikten i Ukraina.¹⁰²

Militärutgifter

Under 2012-2015 genomfördes en reform av den finska försvarsmakten, motiverad av ökande materiel- och verksamhetskostnader, samt en viss sänkning av försvarsanslagen.¹⁰³ Även om reformen överlag anses ha varit framgångsrik, uppstod en viss materielbrist, i synnerhet inom armén, som behöver åtgärdas.¹⁰⁴ 2015 beslutades om en årlig ökning av försvarsbudgeten och en ökande andel (från 20 till 33 procent) avses läggas på materielanskaffning. Planerade inköp av ytstridsfartyg (2019-2023) samt stridsflygplan (2025-2030) avses finansieras separat. Enbart inköpen av stridsflygplan beräknas kosta 7-10 miljarder EUR, vilket medför en kraftig temporär ökning av den finska försvarsbudgeten.¹⁰⁵

De finska militärutgifterna ökade i fast penningvärde från millennieskiftet fram till år 2009, varefter de minskade något för att sedan bibehållas på en relativt stabil nivå. År 2014 gjordes ytterligare en minskning, till stor del som följd av allmänna riktlinjer om att minska alla slag av statliga utgifter, i syfte att förhindra ytterligare ökning av, och helst minska, budgetunderskott och statsskuld. Sedan dess har utgifterna ökat något. I Finland har bl.a. ramarna för olika utgifter under kommande år fastställts i policydokumentet Plan för de offentliga finanserna 2018-2021, och de uppskattningar som visas för 2019-21 är baserade på denna plan.¹⁰⁶ Under 2019-2020 kommer militärutgifterna att ligga på en något högre nivå än 2017-2018, varefter en mycket kraftig höjning görs under 2021 för den anskaffning av nya stridsflygplan och ytstridsfartyg som planeras. Denna ökning, från 3,7 till 5,1 miljarder USD, kommer även att öka militärutgifternas andel av BNP från 1,5 procent till nästan 2 procent.

100 Statsrådets kansli 6/2017, *Statsrådets försvarspolitiska redogörelse*, 6 och Svenska Yle, Jussi Niinistö träffade...

101 94 procent av befolkningen är positiva till militärt samarbete med Sverige och 64 procent till samarbete med USA, medan bara 25 procent anser att landet bör gå med i Nato. Torstila, Tor, *Finland steget från...*

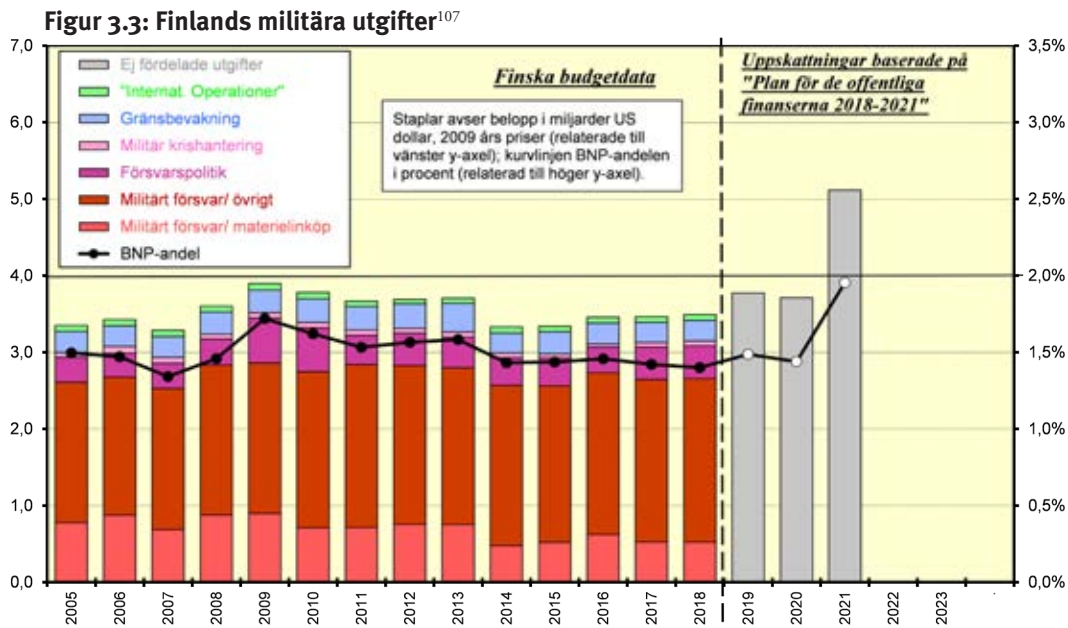
102 Statsrådets kansli 6/2017, *Statsrådets försvarspolitiska redogörelse*, 15; Riksdagens kansli 4/2014, *Försvarets utmaningar på...*, 4, 8.

103 Riksdagens kansli 4/2014, *Försvarets utmaningar på...*, 16.

104 Statsrådets kansli 6/2017, *Statsrådets försvarspolitiska redogörelse*, 11.

105 Statsrådets kansli 6/2017, *Statsrådets försvarspolitiska redogörelse*, 27; Saloniuss-Pasternak, Securing Finland.

106 Finansministeriet, *Plan för de offentliga utgifterna...*, 20 och 26.



3.2 Militära styrkor

3.2.1 Danmark

Armén

I den danska armén tjänstgör ca 6 500 soldater, organiserade i en division uppdelad på två brigader. Dessa organisationsnivåer är emellertid något missvisande eftersom Danmark i dagsläget saknar förmåga att verka på divisions- och brigadnivå. De ska därför snarare ses som kompetens- och utbildningscentra.

Den 1:a brigaden är baserad i Haderslev på centrala Jylland och ansvarar för missionsrelaterad utbildning inför internationella insatser. Brigaden ansvarar även för utbildning vid det Jydske Dragonregiment i Holstebro av 1:a pansarbataljonen (den enda med stridsvagnar), 2:a kaderbataljonen, 3:e spaningsbataljonen, baserad på Bornholm, samt 5:e utbildningsbataljonen.

Den 2:a brigaden är baserad i Slagelse på Själland och ansvarar för stridsutbildning av 1:a pansarskyttebataljonen och 2:a kaderbataljonen samt utbildningsbataljonen vid Gardehusarregimentet i Slagelse samt av 1:a pansarskyttebataljonen och 2:a kaderbataljonen samt utbildningsbataljonen vid det Kongelige Livgarde i Høvelte. Kaderbataljonerna är inte uppfyllda med personal, utan kräver rekrytering innan de kan lösa uppgifter. Spanings- och utbildningsbataljonerna fokuserar på utbildningen av värnpliktiga.¹⁰⁸

¹⁰⁷ För Finland finns inga Nato-data att tillgå. Uppgifterna i figuren är därför baserade på finska budgetdokument. Till det anslag som hör till det finska försvarsministeriets budget har därtill – för att få beloppen så jämförbara med de som redovisas för Nato-länderna – lagts två andra utgiftsposter. Enligt NATO-definitionen ska även utgifter för para-militära styrkor inkluderas, och utgifter för de finska gränsbevakningsstyrkorna – som tillhör Inrikesministeriet (markerade med streckad blå färg) – har därför räknats med. Vidare finansieras del av de finska internationella operationerna av Utrikesministeriet, vilka också räknats med i diagrammet (markerade med streckad grön färg).

¹⁰⁸ Forsvaret, *Om Heren* och Forsvaret, *Herens opbygning*.

Målsättningen i försvarsbeslutet 2012 var att armén kontinuerligt skulle ha en bataljonsstridsgrupp (ca 300-800 soldater) i hög beredskap för insatser genom ett roterande ansvar mellan de tre stående bataljonsstridsgrupperna. Sedan försvarsbeslutet 2004 har Danmark inget markbaserat luftvärn.¹⁰⁹ I regeringens förslag till nytt försvarsbeslut 2018-2023 har dock förmågan att verka på brigadnivå åter aktualiserats. Målsättningen är att en självständig brigad med fler stridsvagnar, markbaserat luftvärn och artilleri ska kunna sättas in i försvaret av allierade.¹¹⁰

Marinen

I den danska marinen tjänstgör ca 2 100 sjömän och soldater organiserade i två sjöstridsflottiljer.

1:a flottiljen är baserad i Fredrikshamn på norra Jylland och har ansvar för genomförandet av marinens nationella uppgifter. I flottiljen ingår inspektionsskepp och fartyg med helikopterdeck som patrullerar vid Grönland och Färöarna året runt samt kustbevakningen.

2:a flottiljen är baserad i Korsør på Själland och ansvarar för utbildning och genomförande av marinens internationella och nationella uppgifter, inklusive minröjning. I flottiljen ingår marinens större fartyg, bl.a. 3 fregatter av Iver Huitfeldt-klassen och 2 större stödfartyg av Absalon-klassen som både genomför övervakningsuppgifter i danska farvatten samt medverkar i internationella insatser.¹¹¹ Målsättningen i försvarsbeslutet 2012 var att den danska marinen skulle kunna sätta in två större fartyg med kort varsel eller ett fartyg i en långvarig insats.¹¹²

Den danska marinen har sedan försvarsbeslutet 2004 satsat på ett fåtal större fartyg med inriktning mot internationella insatser samt valt bort en ubåtsförmåga. Med anledning av den nya säkerhetssituationen diskuterades inför försvarsbeslutet 2017 behovet av fler mindre fartyg, t.ex. korvetter, som kan verka i Östersjön samt beväpningen av de existerande fregatterna.¹¹³

År 2014 fattade den danska regeringen ett principbeslut om att bidra till Natos europeiska missilförsvar. Den ursprungliga planen var att Danmarks bidrag skulle bestå av en radarsensor som skulle placeras på en av de danska fregatterna. Detta har uppmärksammats av Ryssland som i mars 2015 hotade med att ett deltagande i missilförsvaret skulle göra de danska fregatterna till ett strategiskt mål för ryska kärnvapen.¹¹⁴ I regeringens förslag till nytt försvarsbeslut 2018-2023 föreslås att fregatterna även borde utrustas med luftvärnsrobotar med kort räckvidd samt på sikt även med längre räckvidd (Standard Missile (SM) 2 och SM 6). Därtill föreslås att marinens fregatter ska utrustas med sonar och anti-torpedsystem och dess helikoptrar med djupsonar och torpeder för att stärka förmågan till ubåtsjakt.¹¹⁵

109 Eriksson, Hagström Frisell och Åhman, *Afghanistan – lärdomar och...*, 40-41.

110 Forsvarsministeriet, *Et stærkt værn...*, 3.

111 Forsvaret, *Søværnet - den maritime...*, Forsvaret, *Søværnets organisation* och Forsvaret, *Søværnets skibe*.

112 Eriksson, Hagström Frisell och Åhman, *Afghanistan – lärdomar och...*, 40-41.

113 Vedby Rasmussen, *Det skal Forsvaret...*

114 Kjærgaard, *Ny sikkerhedssituation skærper...*

115 Forsvarsministeriet. *Et stærkt værn...*, 3.

Flygvapnet

Det danska flygvapnet har ca 2 900 soldater och ansvarar för att utöva kontroll över det danska luftrummet samt för att delta i internationella insatser. Det är organiserat i fem flottiljer inriktade på stridsflyg, helikoptrar, luftövervakning, transport samt utbildning.

Flottiljerna är baserade på flygbaserna i Karup, Aalborg och Skrydstrup. Den huvudsakliga materielen utgörs av 30 F-16 stridsflygplan, 4 C-130 Hercules transportplan och helikoptrar, inklusive Lynxhelikoptrar som verkar från den danska marinens fartyg. Delar av dessa förmågor står kontinuerligt i hög beredskap för nationella uppgifter och Danmark har därtill anmält en division F-16 till Natos snabbinsatsstyrkor samt ett C-130 transportflygplan till Natos transportpool.¹¹⁶ Målsättningen i försvarsbeslutet 2012 var att flygvapnet på kort varsel skulle kunna lämna tre samtidiga bidrag till internationella insatser, t.ex. med stridsflyg, helikoptrar och transportflyg.¹¹⁷

Ledning och övriga funktioner

Den danska försvarschefen leder det försvarsgrensgemensamma kommandot i Köpenhamn. I kommandot ingår staberna för de tre stridskrafterna i Karup, det Arktiska kommandot i Nuuk, Grönland, och specialförbandskommandot i Aalborg.

Sedan försvarsbeslutet 2012 har insatserna i Arktis ökat i omfattning och den danska försvarsmakten har bl.a. etablerat en arktisk beredskapsstyrka, anskaffat ett nytt inspektionsfartyg samt beslutat om att ersätta de ombordbaserade Lynx-helikoptrarna med nio Sea Hawk-helikoptrar. Försvaret har också etablerat ett försvarsgrensgemensamt arktiskt kommando i Nuuk på Grönland med ett förbindelsekontor i Torshavn på Färöarna. I december 2016 ingick partierna bakom försvarsbeslutet en överenskommelse om att ytterligare stärka försvarsmaktens operativa förmåga i Arktis, vilket inkluderar uppgifter relaterade till övervakning, suveränitetshävdande, räddningstjänst, havsmiljö och stöd till det civila samhället. Under sommarmånaderna ska en av de danska fregatterna baseras i Arktis. Kostnaderna på sammanlagt 18 miljoner USD (120 miljoner DKK) finansieras inom försvarsbudgetens nuvarande ram.¹¹⁸

Det gemensamma specialförbandskommandot i Aalborg inrättades 2014 och lyder direkt under försvarschefen. Specialförbanden utgörs av Jägerkorpset baserad vid flygbasen i Aalborg och Frømandskorpset baserad i Fredrikshamn och Nykøbing på Själland.¹¹⁹

116 Forsvaret, *Om Flyvevåbnet*, Forsvaret, *Flyvevåbnets organisation* och Forsvaret, *Flyvevåbnets materiel*.

117 Eriksson, Hagström Frisell och Åhman, *Afghanistan – lärdomar och...*, 41.

118 Aftale om styrkelse...

119 Forsvaret, *Specialoperationskommandoen*.

Cybersäkerhet var ett annat prioriterat område i 2012 års försvarsbeslut. Försvarsmakten har sedan dess etablerat ett center för cybersäkerhet som ska bidra till samhällets samlade skydd av kritisk IT-infrastruktur. Målsättningen är att försvarsmakten ska utveckla en militär förmåga att genomföra defensiva och offensiva operationer inom cyberarenan.¹²⁰

Tabell 3.1: Personal och viktigare materiel i den danska försvarsmakten

Personal/Materiel	Antal	Anm.
Personal¹²¹		
Stående styrka	17 000	Inkl. 4 000 värnpliktiga
Reserver	46 000	
Materiel¹²²		
Stridsvagnar	57 (Leopard 2)	
Pansarfordon	45 (CV90)	
Artilleripjäser	12 (M109)	
Attackhelikoptrar	-	
Ytstridsfartyg	3 (Iver Huitfeldt fregatt)	
Ubåtar	-	
Stridsflygplan	30 (F-16)	
Transportflygplan	4 (C-130)	

Personalförsörjning

I den danska försvarsmakten tjänstgör ca 17 000 i huvudsak anställda soldater. Varje år utbildas ca 4 000 värnpliktiga. Därtill finns reservstyrkor samt frivilliga soldater inom hemvärnet som är knutna till de olika stridskrafterna. Tillsammans utgör dessa ca 46 000 soldater.¹²³ De höga ambitionerna när det gäller internationella insatser har inneburit en stor påfrestning på personalen, vilket bl.a. lett till personalavgångar och brist på nyckelpersonal såsom piloter och mekaniker. Inför det nya försvarsbeslutet 2018-2023 var det mycket diskussioner om att utöka värnplikten samt att förlänga tjänstgöringstiden, men regeringen föreslog till slut att den endast skulle utökas med ca 500 värnpliktiga per år samt att frivilligheten skulle bibehållas.¹²⁴

Materieförsörjning

Prioriteringen av internationella insatser har även inneburit att materielen har slitits hårt. Det är i huvudsak flygvapnet som gynnas av den planerade nyanskaffningen av materiel. Som tidigare nämnts har nio nya ombordbaserade Seahawk-helikoptrar anförskaffats med leverans fram till sommaren 2018. Under hösten 2016 beslutade Danmark dessutom att upphandla 27 F-35 stridsflygplan för att ersätta de nuvarande F-16 planerna, med planerad leverans 2021-2026. Det beslutades att de beräknade kostnaderna på ca 3 miljarder USD (20 miljarder DKK) skulle tas inom ramen för den ordinarie försvarsbudgeten, vilket fick två av partierna att lämna kretsen som stödjer försvarsbeslutet. Det befaras att denna upphandling, tillsammans med de planerade förstärkningarna

120 The International Institute of Strategic Studies, *The Military Balance 2017*, 106.

121 The International Institute of Strategic Studies, *The Military Balance 2017*, 104-106.

122 Forsvaret, Materiel.

123 The International Institute of Strategic Studies, *The Military Balance 2017*, 104-106.

124 Telefonintervju, Köpenhamn, oktober 2017.

i Arktis, kommer att leda till en urholkningseffekt som drabbar de övriga delarna av den danska försvarsmakten. En utfasning av F-16 flygplanen innan alla F-35 flygplan är levererade riskerar också att under en period minska den danska förmågan att delta med stridsflyg i internationella insatser.¹²⁵

Tabell 3.2: Viktigare krigsförband i den danska försvarsmakten

Förband	Organisation 2017	Viktigare förändringar ¹²⁶	Anm.
Gemensamt			
	1 Försvarsgrensgemensamt högkvarter 1 Arktiskt kommando 1 Specialförbandskommando		
Armé			
	1 pansarbataljon 2 pansarskyttebataljoner 1 Spaningsbataljon 3 Kaderbataljoner	Förmåga att ställa upp en självständig brigad med stödfunktioner	
Marin			
	2 Sjöstridsflottiljer	Utrusta fregatter med luftvärn och anti-torped- förmåga	
Flygvapen			
	1 jakt, attack och spaningsflottilj 1 helikopterflottilj 1 luftövervakningsflottilj 1 transportflygflottilj	Ersättning av F-16 med F-35 (2021-2025)	

Bidrag till Natos försvar i närområdet

Danmark har en relativt stor andel av sina militära styrkor i hög beredskap för internationella insatser. Danmark bidrog 2015 med en bataljonsstridsgrupp till VJTF och deltar under 2017 i den brittiskledda VJTF med ca 850 soldater i hög beredskap. Därtill bidrar Danmark under 2017 med andra arméstyrkor, fregatter, stödfartyg, C-130 transportflygplan samt specialförband i olika beredskap inom NRE.¹²⁷ Under 2018 kommer ca 200 soldater att stationeras i Estland inom ramen för den brittiskledda bataljonsstridsgruppen inom eFP. Danmark ingår även i den brittiskledda snabbinsatsstyrkan JEF tillsammans med flera länder i Östersjöområdet.¹²⁸ Därtill bidrar Danmark till den internationella koalitionen mot den s.k. Islamiska Staten (IS), både med specialförband för att utbilda irakiska soldater samt med stridsflyg för att genomföra flygbombningar.¹²⁹

125 Svendsen, Danmarks nye kampfly...

126 Utgår från regeringens förslag till nytt försvarsbeslut 2018-2023. Forsvarsministeriet. Et stærkt værn...

127 Forsvarsministeriet, *NATO Response Force*.

128 Forsvarsministeriet, *Joint Expeditionary Force (JEF)*...

129 Ministry of Defence, *Denmark's active defence*....

Karta 3.1: Danmarks militära baser



3.2.2 Norge

Armén

Arméns huvuduppgift är att kunna möta ett militärt angrepp, säkra mottagande av allierade styrkor och tillsammans med Nato kunna återupprätta territoriell integritet.¹³⁰

Huvuddelen är idag organiserad i Brigad Nord, bestående av 3 manöverbataljoner (varav 2 är mekaniserade och 1 är lätt infanteri) samt stödförband. Flertalet enheter har en blandning av professionella soldater och värnpliktiga, förutom den ena mekaniserade bataljonen (Telemarksbataljonen) som består enbart av yrkessoldater.

Utöver Brigad Nord finns en gardesbataljon (lätt infanteri) med ceremoniell roll och uppgifter i försvaret av Oslo samt en gränsvakt (lätt infanteri, två kompanier) längs ryska gränsen. Gränsvakten ska i enlighet med senaste försvarsbeslutet utvidgas med ytterligare ett kompani. Några av markstridskrafternas huvudsakliga garnisonsorter är i Skjold, Setemoen och Rena. Därutöver är Grensevakten förlagd i Høbuktmoen och Gardesbataljonen i Oslo.

Arméförbanden är bl.a. utrustade med stridsvagnar, stridsfordon och självgående haubitsar. Medan stridsfordon 90 har genomgått en större renovering och modifiering under de senaste åren så närmar sig stridsvagnar och haubitsar gränsen för sin livslängd om de inte renoveras och uppgraderas.

I försvarsbeslutet från 2016 lades stora delar av arméns utveckling, inklusive stora materielbeslut, i en särskild utredning (Landmaktutredningen). Resultatet av utredningen, som presenterades i samband med budgetpropositionen för 2018, blev bl.a. förslag om att utveckla Brigad Nord's lätta infanteribataljon till en mekaniserad bataljon, sätta upp en ny kavalleribataljon i Finnmark och att utveckla värnpliktstjänstgöringen så att värnpliktsförbanden är operativa en större del av tiden. Materiellt föreslås i propositionen inköp av bl.a. nya stridsvagnar till 2025, nytt eldrörsartilleri till 2024, långräckviddiga vapensystem till 2028 och ytterligare luftvärn, utöver redan beslutat, till 2028.¹³¹

Marinen och kustbevakningen

Det norska sjöförsvaret består av marinen och kustbevakningen. Marinens huvuduppgift är att kunna möta ett militärt angrepp, säkra mottagandet av allierade förstärkningar och tillsammans med Nato kunna återupprätta territoriell integritet.¹³² De primära enheterna idag är 5 fregatter av Nansenklass, 6 snabbgående korvetter av Skjoldklass, 6 ubåtar av Ulaklass samt ett antal fartyg för minkrigföring och logistik. Fregatter och korvetter har utrustats med den av Norge utvecklade Naval Strike Missile (NSM), en sjömålsrobot som även

130 Regjeringen, *Kampkraft och bærekraft...*, 56.

131 Regjeringen, *Videreutviklingen av Hæren...*, 15ff.

132 Regjeringen, *Kampkraft og bærekraft...*, 58.

kan användas mot mål på land.¹³³ Fregatterna har uppgivits ha viss förmåga att uppträda i arktiska förhållanden.¹³⁴ Huvudbasering är i Haakonsvern marinbas, utanför Bergen.

Ubåtarna närmar sig sin livslängd och ska ersättas med fyra nya ubåtar från tyska Thyssen Krupp i slutet av 2020-talet. I väntan på ersättare minskas antalet Ula till fyra. Korvetterna i Skjoldklassen ska avvecklas 2025. Motivet anges vara att när F-35 blir operativt och bär NSM ska de kunna ta över vissa av Skjoldkorvetternas uppgifter.¹³⁵

Kustbevakningen har 15 fartyg för att övervaka havsområden, hävda norsk suveränitet och utöva norsk myndighet, t.ex. kontroll av fiske.¹³⁶ Antalet fartyg ska minska till 13, vilket norska regeringen anser kompenseras genom införandet av helikopter NH-90 på de större fartygen.¹³⁷ Vissa fartyg har eller kommer att ha förmåga att verka i Arktis.¹³⁸

Flygvapnet

Det norska luftförsvarets huvuduppgift är att bidra till krigsförebyggande och krishantering genom att säkerställa kontrollen över luftrummet.¹³⁹ Just nu befinner sig hela försvarsgrenen i en brytningsperiod. Nuvarande 57 stridsflygplan av typ F-16 ska ersättas av 52 F-35 samtidigt som 6 spaningsflygplan av typ P-3C Orion ska ersättas av 5 P-8 Poseidon.¹⁴⁰ Existerande luftvärn ska vidareutvecklas, och långräckviddigt luftvärn ska införskaffas tidigt under 2020-talet.¹⁴¹ Sammanlagt 14 NH-90 helikoptrar är under tillförsel, och ska operera från kustbevakningens och marinens fartyg. Norge har även 18 Bell 412 helikoptrar, vilka ska minskas i antal.¹⁴² De viktigaste grupperingsplatserna för stridsflyget är Ørland och Bodø. I framtiden kommer även Evenes i Nordnorge att bli en viktig framskjuten bas för strids- och spaningsflyg, samtidigt som Bodø avvecklas.

Övriga förband och funktioner

En försvarsstab, i Oslo, stödjer Försvarschefen. Ledning sker genom ett operativt högkvarter, baserat i Reitan. Långsiktspanen anger att generalinspektörerna för de olika försvarsgrenarna ska utvecklas till försvarsgrenschefer som även ska leda förbanden på taktisk nivå. Norge har även specialförband. Logistikorganisationen består av en logistikledning, en värdlandsbataljon (för att stödja allierade styrkor) och olika logistikkapaciteter. Civila aktörers stöd ska ges en större roll i logistiken.¹⁴³ Cyberförsvaret ska omstruktureras och samlas i en organisation. Vidare har Norge ambitionen att utveckla cyberförmåga med såväl defensiva som offensiva kapaciteter.¹⁴⁴

133 Ege, *Norges ukjente supervåpen...*

134 Lunde, *Norway's New Nansen...*

135 Regjeringen, *Kampkraft og bærekraft...*, 60.

136 www.forsvaret.no.

137 Regjeringen, *Kampkraft og bærekraft...*, 61.

138 Huebert, *The Newly Emerging...*, 30f.

139 Regjeringen, *Kampkraft og bærekraft...*, 62.

140 Navaltoday.com, *Norway signs contract*

141 Regjeringen, *Kampkraft og bærekraft...*, 64f.

142 Regjeringen, *Kampkraft og bærekraft...*, 65f.

143 Regjeringen, *Kampkraft og bærekraft...*, 55f och 81f.

144 Regjeringen, *Ett forsvar for...*, 58 och Regjeringen, *Kampkraft og bærekraft...*, 72.

I tillägg till förmågorna ovan kan även nämnas förmågan till underrättelseinhämtning med signalspaningsfartyg. Idag har Norge ett signalspaningsfartyg, operativt sedan 2016. Inom något år, då det förra fartyget har genomgått uppgradering, kommer det att vara två.

Tabell 3.3: Personal och viktigare materiel i den norska försvarsmakten

Personal/Materiel	Antal	Anm.
Personal		
Stående styrka	25 000	Inräknat årskullen av värnpliktiga
Hemvärn	45 000	Hemvärdet troligen inte uppfyllt och ska minska.
Reserver	i.u.	Reservsystemet ska utvecklas
Materiel		
Stridsvagnar	52 (Leopard 2)	Ska ersättas
Pansarfordon	506 (116 CV9030, 315 M113, 75 SISU)	Oklart vad som händer med M113
Attackhelikoptrar	-	
Artilleripjäser	18 (M109)	Ska ersättas med 24 nya artilleripjäser.
Ytstridsfartyg	11 (5 fregatter av Nansenklass, 6 korvetter av Skjoldklass)	
Ubåtar	6 (Ulaklass)	
Stridsflygplan	57 (F-16)	Ska ersättas
Transportflygplan	4 (C-130)	

Personalförsörjning

Den norska försvarsmakten består 2017 av ca 25 000 personer, varav ca 8 600 är värnpliktiga. Dessa fördelas på armén (9 950), marinen (4 350), flygvapnet (3 600) samt central ledning och logistik (5 550). Vidare har Norge ett hemvärn om nominellt 45 000 soldater och officerare, varav ca 600 tjänstgör kontinuerligt.¹⁴⁵ Slutligen finns också ett mindre antal civila specialister som är reservister i Försvarsmakten. Försvarsbeslutet från 2016 innebär att 1 400 tjänster ska tas bort, framförallt inom central ledning och logistik, samtidigt som hemvärdet ska skäras ned till 38 000 soldater.

Värnplikt utgör grunden för personalförsörjningen, inklusive rekrytering av yrkessoldater och officerare. Varje år inkallas ca 8 000 personer till grundutbildning om normalt 12 månader och står del av tiden i beredskap. Som diskuteras under arméavsnittet ovan planeras nu genomgående reformer för att skapa en värnplikt som bidrar till större tillgänglighet, uthållighet och beredskap.

¹⁴⁵ The International Institute of Strategic Studies, *The Military Balance 2017*, 143f.

Materieförsörjning

De huvudsakliga materielprojekten diskuteras under respektive stridskraft, då de utgör en central del i deras utveckling. Det i särklass största projektet är inköpet av F-35.

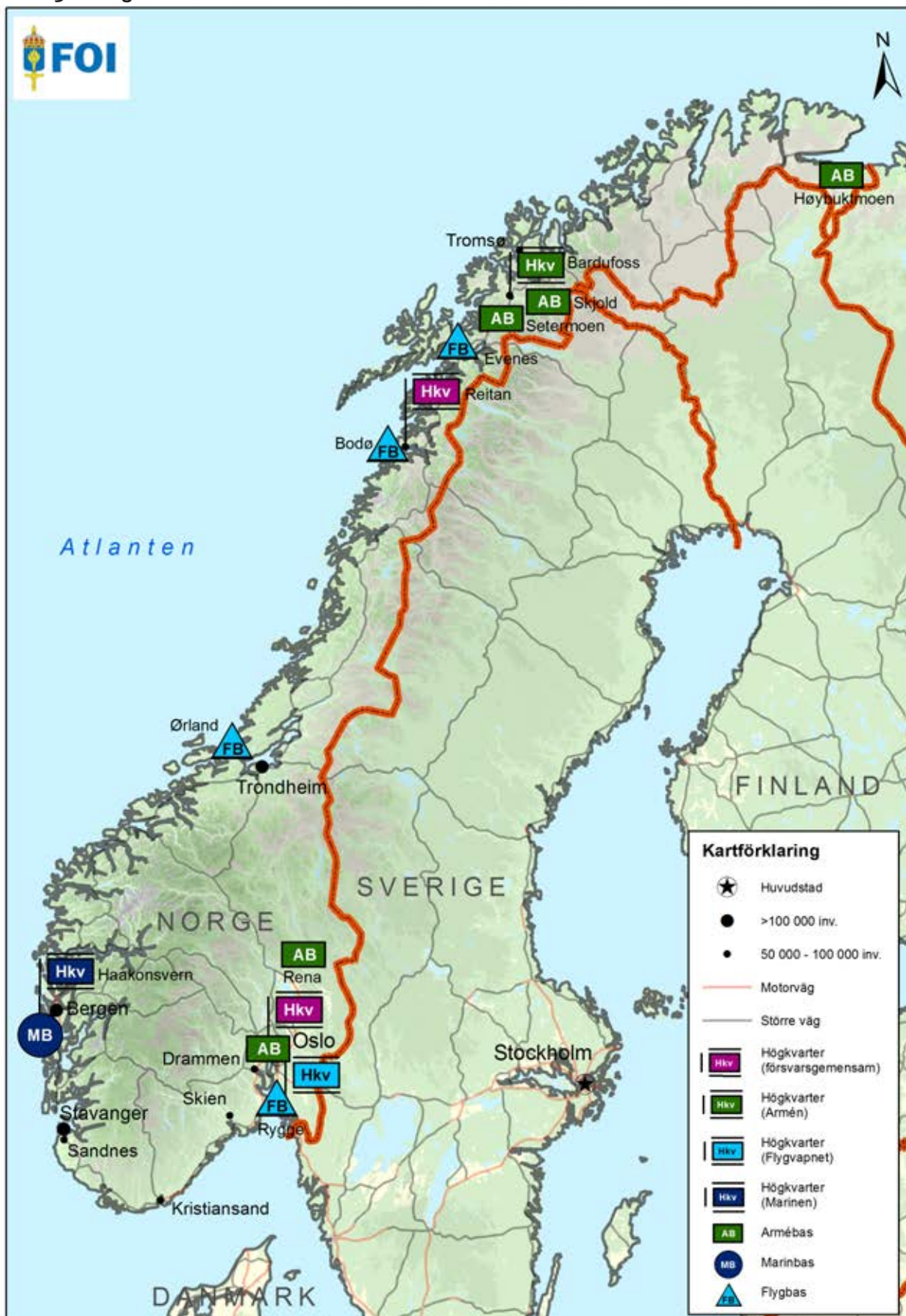
Bidrag till Natos försvar i närområdet

Norge har deltagit i NRE, och med en bataljonsstridsgrupp i VJTF under 2015. Norge har också tagit del i Natos insatser i Baltikum, både med F-16 i BAP 2015 och med drygt 200 soldater i eFP under 2017.

Tabell 3.4: Viktigare krigsförband i den norska försvarsmakten

Förband	Organisation 2017	Viktigare förändringar	Anm.
Gemensamt			
	1 Operativt Högkvarter 1 Logistikledning 1 Vårdlandsbataljon Specialförband		
Armé			
	2 Mekaniserade bataljoner 2 Lätta infanteribataljoner 1 Gränsvakt 1 Logistikbataljon 1 Artilleribataljon 1 Spaningsbataljon 1 Sjukvårdsbataljon 1 Ingenjörsbataljon 1 Sambandsbataljon 1 Militärpolis kompani	En lätt infanteribataljon ska enligt Landmaktutredningen utvecklas till en mekaniserad bataljon till 2021.	Som ett resultat av landmaktutredningen föreslås även att det ska upprättas en kavalleribataljon i Garnisonen i Porsanger.
Marin			
	1 Fregattdivision 1 Korvettdivision 1 Minröjningseskvadron Ubåtsvapnet Kustjägare Stab- och logistikresurser	Korvettdivision avvecklas till 2025. Kustjägarna avvecklas.	
Flygvapen			
	3 stridsflygdivisioner (F-16) 3 helikopterdivisioner (NH-90, Bell 412) 1 Spaningsflygdivision (P-3 Orion) 1 räddningshelikopter-division 1 division specialflyg Stab- och basförband	Stridsflygdivisionerna ombeväpnas till F-35. Spaningsflygdivisionen ombeväpnas till P-8 Poseidon.	

Karta 3.2: Norges militära baser



3.2.3 Finland

Den finska försvarsmakten har en fredstida, heltidsanställd personal om cirka 12 300 personer, medan den krigstida personalstyrkan 2017 beslutades utökas från 230 000 till 280 000 personer. Tidigare var cirka 160 000 personer placerade vid armén, 25 000 vid flygvapnet och 20 000 vid marinen, med ytterligare 25 000 individer vid försvarsmaktsgemensamma förmågor (logistik- sambands- och ledningsförband). Utökningen av personalstyrkan sker delvis genom att Gränsbevakningsväsendet (som vid mobilisering har en numerär om 23 000) inkluderas i den krigstida organisationen. Den finska kommendören leder försvarsmakten från Huvudstaben, baserad i Helsingfors.

Armén

I den finska armén finns i dagsläget arméstaben och åtta förband: Jägarbrigaden (Sodankylä/ Rovaniemi), Gardesjägarregementet (Helsingfors), Kajanalands brigad, Karelska brigaden, Pansarbrigaden (Parola/Riihimäki), Uttis jägarregemente, Björneborgs brigad samt Markstridsskolan (Lappeenranta/ Hamina).¹⁴⁶ Arméns viktigaste och mest slagkraftiga förband är manöverförbanden som är utrustade med bl.a. stridsvagnar (Leopard 2A6), stridsfordon (CV90) och raketartilleri (M270 MLRS). Dessa utgör cirka 20 procent av armén och inkluderar 3 beredskapsbrigader, 2 mekaniserade bataljonsstridsgrupper, 2 motoriserade bataljonsstridsgrupper, 3 infanteribrigader, 1 specialförbandsbataljon, och 1 helikopterbataljon.

Därutöver består armén av 60 procent territorialförband som framförallt ska kunna fördröja eller störa samt 20 procent lokalförband som främst ska fungera som bakre försvar och mobiliseringsstöd. Den parlamentariska utredningen om den finska försvarsmaktens utmaningar på lång sikt konstaterade 2014 att omvärldsläget ställer krav på högre beredskap, slagkraft och förmåga att agera över hela landet.¹⁴⁷ Kombinationen av en stor numerär och en begränsad materielbudget har även inneburit att moderniseringsbehovet är särskilt framträdande inom armén.

Marinen

Marinen består av marinstaben och fyra förband: Kustflottan, Kustbrigaden, Nylands brigad och Sjökrigsskolan. Marinens fartyg består av robotbåtar, minfartyg/minfärjor, minröjningsfartyg, samt ett flertal stödfartyg och minsvepare. Finland saknar ett ubåtsvapen.

Flygvapnet

Flygvapnet består av flygstaben och fyra förband: Karelens flygflottilj, Lapplands flygflottilj (båda med dygnet-runt-beredskap), Satakunta flygflottilj och Luftkrigsskolan. Huvudbeväpningen är F-18 Hornet som genomgått Mid-Life Update 1 och 2, samt tillförts långräckviddig markmålsbekämpningsförmåga genom Joint Air-to-Surface Standoff Missile (JASSM), med en räckvidd

¹⁴⁶ Försvarsmakten, *Arméns truppförband*.

¹⁴⁷ Riksdagens kansli 4/2014, *Försvarets utmaningar på...*, 4, 8.

på 350km.¹⁴⁸ Enligt den parlamentariska utredningen 2014 hade flygvapnet ”god förmåga”, tack vare bl.a. ”tillräcklig materiel, hög handlingsberedskap, snabbhet, räckvidd och eldkraft”.¹⁴⁹

Personalförsörjning

Årligen utbildas 23 000 värnpliktiga och 18 000 reservister i Finland. Beredskap, tillgänglighet och mobiliseringstider utgör generellt större utmaningar än personaluppfyllnad *per se* eftersom t.ex. armén endast till 10 procent består av anställd personal och beväringar.¹⁵⁰ I öppna analyser konstateras även att omvärldsutvecklingen ställer högre krav på beredskapen, men även dess uthållighet, inklusive militär försörjningstrygghet.¹⁵¹

Tabell 3.5: Personal och viktigare materiel i den finska försvarsmakten

Personal/Materiel	Antal	Anm.
Personal¹⁵²		
Stående styrka	22 000	Inklusive värnpliktiga (beväringar), ca 13500. ¹⁵³
Reserver	230 000	18 000 reservister utbildas årligen, krigsorganisationen omsätts under 11-13 år.
Materiel		
Stridsvagnar	120 (100 Leopard 2A4, 20 2A6)	
Pansarfordon	667 (102 CV90, 94 BMP-2, 260 SISU XA 180/185, 149 SISU XA 202/203, 62 XA-360 AMV)	
Attackhelikoptrar	-	
Artilleripjäser	643 (36 självd drivna 2S1 122mm Gvozdika, 234 122mm D-30, 36 130mm M-46, 54 155mm 54 K 83/GH, 22 MRLS 227mm M270, 261 120mm krh/92).	Tillförs 48 självd drivna 155mm K9 haubitsar 2019.
Ytstridsfartyg	8 (varav 4 robotbåt Hamina, 4 robotbåt Rauma)	Rauma ersätts under 2019-2023.
Ubåtar	-	
Stridsflygplan	62 (F/A-18CD)	Ersätts under 2025-2030.
Transportflygplan	3 (C-295M)	

148 Försvarsmakten, *Flygvapnets fem truppförband* och Defense News, *Global Vendors*.

149 Riksdagens kansli 4/2014, *Försvarets utmaningar på...*, 24.

150 Riksdagens kansli 4/2014, *Försvarets utmaningar på...*, 4.

151 Riksdagens kansli 4/2014, *Försvarets utmaningar på...*, 4; Statsrådets kansli 6/2017, *Statsrådets försvarspolitiska redogörelse*, 29-30.

152 The International Institute of Strategic Studies, *The Military Balance 2017*, 108-110. Under 2017 beslutades att krigsorganisationen skulle utökas till 280 000, inklusive Gränsbevakningsväsendet.

153 Årligen utbildas cirka 23 000 beväringar – varav merparten 5,5 månader – fördelat över två kullar.

Materieförsörjning

Planerade inköp inkluderar främst ytstridsfartyg (2019-2023) samt stridsflygplan (2025-2030). Vidare framhålls behov av ytterligare splitterskyddade transportfordon i närtid.

Övningar

Efter en minskning under 2012-2014, planerades antalet övningar under 2015 att öka till vad som ansågs vara en "adekvat nivå".¹⁵⁴ På grund av de få repetitionsövningarna försämrades kompatibiliteten mellan olika sorters förband och utvecklingen av de operativa förbanden försenades.¹⁵⁵

Tabell 3.6: Viktigare krigsförband i den finska försvarsmakten

Förband	Organisation 2017	Viktigare förändringar	Anm.
Gemensamt			
	1 Huvudstab Logistikförband Ledningsförband		
Armé			
	2 Mekaniserade bataljonsstridsgrupper 2 Motoriserade bataljonsstridsgrupper 3 Jägarbrigader 6 Infanteribrigader 1 Specialförbands-bataljon 1 Helikopterbataljon 7 Ingenjöreregementen 1 Artilleribrigad 3 Sambandsbataljoner 1 Luftvärnsregemente ¹⁵⁶		
Marin			
	1 Marinbrigad ¹⁵⁷ 1 kustjägarbrigad Stab- och logistik-resurser		
Flygvapen			
	3 jakt-, attack- och spaningsflottiljer (F/A 18C/D) Stab- och basförband		

¹⁵⁴ Riksdagens kansli 4/2014, *Försvarets utmaningar på...*, 18.

¹⁵⁵ Ibid., 23.

¹⁵⁶ The International Institute of Strategic Studies, *The Military Balance 2017*, 108-110

¹⁵⁷ The International Institute of Strategic Studies, *The Military Balance 2017*, 109. Består av 8 robotbåtar (4 Hamina, 4 Rauma); 3 minröjningsfartyg (Katanpää), 5 minfartyg (2 Hameenmaa, 3 Pansio).

Karta 3.3: Finlands militära baser



3.3 Bedömd militär förmåga

De nordiska länderna förfogar över relativt små, men betydande förmågor i ett närområdesperspektiv. Ett samordnat agerande inom Norden skulle kunna ge betydande synergieffekter. De olika säkerhets- och försvarspolitiska vägval länderna gör sätter dock vissa käppar i hjulet för ett samordnat agerande i kris eller krig. Trots ett ökande militärt samarbete inom t.ex. det nordiska försvarssamarbetet (Nordefco), gemensamma övningar såsom Baltops och Arctic Challenge samt bilaterala samarbeten, skulle ett gemensamt agerande förutsätta ett gemensamt politiskt beslutsfattande och ett omfattande militärt samarbete, vilket är komplicerat och inte heller övat i större omfattning.

3.3.1 Danmark

Det danska försvaret består i huvudsak av stående förband som även fortsättningsvis inriktas mot internationella uppgifter. Detta omfattar såväl kollektivt försvar inom Nato som insatser inriktade på att bekämpa terrorism och hantera flyktingströmmar. Den danska armén består av tre stående bataljonsstridsgrupper. Marinen har tillgång till 3 fregatter, 2 större stödfartyg samt ett flertal inspektionsskepp som i huvudsak verkar i Arktis. Flygvapnets fem flottiljer är utrustade med F-16 stridsflygplan, C-130 transportflygplan samt helikoptrar som kan verka från marinens fartyg. Målsättningen i försvarsbeslutet 2012 var att Danmark på kort varsel skulle kunna lämna separata styrkebidrag till insatser inom alla de tre stridskrafterna. Prioriteringen av internationella uppgifter gör dock att Danmarks förmåga att skydda det egna territoriet är begränsad. Det danska försvaret saknar i dagsläget förmåga att agera försvarsgrensgemensamt och Danmark har avvecklat sitt luftvärn samt u-båtsförmågan. På senare år har emellertid den nationella dimensionen ökat i betydelse, framförallt i form av ökade övervakningsuppgifter i Arktis samt stöd till polisen vid nationella händelser.

Inom en vecka bedöms det danska försvaret kunna verka med en bataljonsstridsgrupp till stöd för Nato i närområdet. Den danska målsättningen är att kontinuerligt ha en armébataljon i beredskap för internationella uppgifter. Under 2017 bidrar Danmark med en bataljonsstridsgrupp (ca 850 soldater) till den brittiskeledda VJTF och från 2018 ska ca 200 soldater placeras i Estland inom ramen för eFP. Dessa styrkor har en stor erfarenhet från strider på hög konfliktnivå i internationella insatser. Fördelen med att ha styrkor i beredskap inom VJTF är att det då även finns utpekade lednings- och logistikresurser, vilket underlättar ett insättande av styrkan. Ett användande av VJTF kommer dock att förutsätta ett politiskt beslutsfattande inom Nato. Utöver en bataljonsstridsgrupp skulle Danmark på kort varsel troligen kunna bidra med delar av specialförbanden, en division F-16 stridsflygplan, ett inspektionsfartyg med helikopter som kontinuerligt genomför övervakningsuppgifter i Arktis, en fregatt och ett större stödfartyg som står i beredskap inom Nato. En del av dessa styrkor skulle förmodligen behöva engageras i övervaknings- och suveränitetshävande uppgifter i och omkring det danska territoriet och är därmed inte direkt gripbara för att hantera en konflikt i närområdet.

Inom tre månader är de möjliga styrkebidragen i stor utsträckning desamma. Den danska armén ska över tid kunna underhålla en bataljonsstridsgrupp i insats genom rotering mellan de tre insatsberedda armébataljonerna. Det danska flygvapnet har också beredskap att bidra med en division F-16 flygplan för jakt, attack och spaning utanför det danska territoriet. Denna förmåga har t.ex. använts i den internationella koalitionen mot IS. Därtill ska flygvapnet kunna bidra med helikoptrar och C-130 transportflygplan till insatser. Den danska marinen ska över tid kunna bidra med 1-2 fregatter eller större stödfartyg i insatser. Under 2017 ingick en av de danska fregatterna i en amerikansk hangarfartygsgrupp till stöd för koalitionen mot IS.¹⁵⁸ De danska armé- och flygresurserna har erfarenhet av att medverka i såväl anfalls- som försvarsuppgifter i insatser medan de danska fartygen i dagsläget saknar förmåga till luftförsvar, vilket minskar deras användbarhet vid en konflikt.

Utvecklingen på fem års sikt är beroende av den framtida utvecklingen av försvarets ekonomi. Även om partierna är eniga om att militärutgifterna måste höjas är det osannolikt att de på medellång sikt kommer att kunna nå upp till 2 procent av BNP. Inför försvarsbeslutet 2018-2023 har den danska regeringen föreslagit en ambitionshöjning till att i framtiden kunna ställa upp en brigadstridsgrupp med stödelement som skulle kunna agera självständigt i t.ex. de baltiska staterna. Detta kommer emellertid att vara svårt att uppnå på kort sikt med tanke på den begränsade personalstyrkan inom armén. Därtill har regeringen föreslagit att de danska fregatterna ska utrustas med luftvärnsmissiler samt sonar och anti-torpedsystem. Den kommande moderniseringen inom flygvapnet när F-16 flygplanen ska ersättas av F-35 riskerar dock att under en period minska den danska förmågan att delta med stridsflyg i insatser.

3.3.2 Norge

Norge har en armébrigad med tre manöverbataljoner, ytterligare två infanteribataljoner, sjöstyrkor som bl.a. inkluderar 5 fregatter, 6 korvetter, 6 ubåtar samt luftstridskrafter i vilka bl.a. ingår 57 F-16. Därutöver har Norge specialförband, hemvärn, resurser för underrättelseinhämtning (P-3 flygplan, signalspaningsfartyg etc.) och logistik etc. Emellertid har det rests betydande frågetecken avseende flera av dessa förmågors tillgänglighet och beredskap. Norsk media har rapporterat att den norska försvarschefen beskriver beredskapen i armén, marinen, flygvapnet, hemvärnet, logistik och cyberförsvaret som ”icke tillfredsställande”, bl.a. som en effekt av svag bemanning, låg uthållighet och oförmåga att mobilisera inom de tidsgränser som har satts upp.¹⁵⁹ Styrkornas begränsade storlek innebär vidare att det inte finns några stora resurser att skicka till insatser utanför Norges gränser.

I tidsperspektivet en vecka bedöms Norge inom ramen för markstridskrafter, utöver hemvärn, troligen ha en bataljonsstridsgrupp tillgänglig, samt delar av gränsvakt och gardesbataljon. Beroende på i vilken utbildningsfas övriga förband befinner sig kan ytterligare något manöverförband vara tillgängligt.

¹⁵⁸ Værnfælles Forsvarskommando, Årsberetning *Værnfælles Forsvarskommando...*, 6.

¹⁵⁹ Tallaksen och Sørensen, Kan ikke forsvare....

Inom tre månader kan något fler markförband mobiliseras, genom att icke-färdigutbildade soldater i förbanden ersätts mot soldater utbildade tidigare år. Det är emellertid oklart i vilken grad detta är förberett och övat.

Marinen har ett antal kvalificerade system, men 2017 bedöms långt ifrån alla dessa omedelbart tillgängliga och operativa. Det kan i tidsperspektivet en vecka handla om tre fartyg ur Nansenklassen, och kanske lika många vardera av Skjoldklass och ubåtar. En orsak är få besättningar samtidigt som t.ex. Nansenklassens tekniska tillstånd har varit dåligt.¹⁶⁰ I tidsperspektivet tre månader kan något fler enheter troligen sättas i stånd.

Flygvapnet sägs ha svårigheter med tillgängligheten på F-16, där medieuppgifter finns om att färre än 20, av totalt 57, är operativa.¹⁶¹ Under flygvapnets pågående ombeväpning (F-35, P-8, luftvärn) kan tillgängligheten dessutom komma att minska ytterligare. En osäker bedömning av tillgängligheten till F-16 i enveckasperspektivet skulle kunna vara 15-30 flygplan och i ett tremånadersperspektiv 25-40 flygplan. Spaningsflygplanen bedöms ha en högre tillgänglighet.

Utöver ovanstående finns även lednings-, logistik, underrättelse- och specialförband. Det är troligt att specialförband håller en hög beredskap, men när det gäller övriga är det mer oklart. Logistikfunktionerna står dessutom inför liknande utmaningar som i många andra länder när det gäller att säkra tillgångar till nödvändiga resurser och förnödenheter i det moderna samhället.

De två viktigaste uppgifterna för det norska försvaret ur ett nationellt perspektiv är att hålla emot ett angrepp till dess att allierad hjälp anländer och att säkra tillförselvägar för denna allierade hjälp. Handlar det om ett större angrepp skulle det norska försvaret sannolikt få svårt att klara detta, även om det är fullt ut mobiliserat. Numerär och eldkraft är för begränsat. För ett fall med mindre intrång i strategiska områden ökar de norska möjligheterna, under förutsättning att försvaret lyckas mobilisera. Uthålligheten är dock troligen begränsad. Den amerikanska marininfanteribrigaden utgör potentiellt en viktig förstärkning.

Norskt fokus ligger på situationsförståelse samt på avskräckning genom Nato-medlemskap och genom att bilateralt knyta till sig viktiga allierade. Beslut om anskaffning av F-35, P-8, Nansenklassen och ubåtar, men även ett nytt signalspaningsfartyg från USA samt förhandslagring av materiel till en amerikansk marininfanteribrigad, bidrar till att knyta tätare kontakter med Norges viktigaste allierade men också till situationsförståelse och norsk relevans i Nato.¹⁶²

¹⁶⁰ Norska Riksrevisionen kom i februari 2017 med hård kritik mot den operativa förmågan hos Nansenklassen. Riksrevisionen, *Riksrevisionens undersökelse av...*, 10ff.

¹⁶¹ NRK, Norge har få

¹⁶² Intervju Svein Efestad.

Att Norge bygger sin säkerhet på Nato betyder också att landet förväntas bidra till Natos avskräckning. Begränsad tillgänglighet och begränsad numerär innebär emellertid att det kan finnas frågetecken om vilka resurser Norge skulle kunna skicka utomlands vid en konflikt i närområdet. En bedömare konstaterar att idag så har Norge svårt att stå i beredskap för Natos snabbinsatsförband samtidigt som landet har 200 soldater i Baltikum.¹⁶³

Tillgänglighet, status och förmåga hos det norska försvarets resurser bedöms öka under den närmaste femårsperioden. F-35, P-8, ökad tillgänglighet på Nansen-fregatter och Skjold-korvetter bl.a. tack vare fler besättningar, reovering av stridsfordon 90, nya ubåtar, nytt luftvärn, nytt artilleri och nya stridsvagnar kommer att bidra till ökad tillgänglighet och förmåga. Delar av dessa tillskott kommer dock i slutet eller efter den kommande femårsperioden. De förändringar som aviseras i värnplikssystemet kan också bidra till att öka tillgänglighet och uthållighet hos framförallt markstridskrafterna. Logistikens beroende av civila aktörer kommer fortsatt att utgöra en sårbarhet för uthålligheten.¹⁶⁴ Även i framtiden förblir numerären relativt liten, vilket i praktiken begränsar tillgängliga stridskrafter vid varje enskilt tillfälle. Här skulle även en mindre utökning av antalet ubåtar eller av markstridskrafter kunna ge en betydande ökning av vid ett givet tillfälle tillgängliga resurser.¹⁶⁵

3.3.3 Finland

Den finska försvarsmakten baseras primärt på värnpliktiga (beväringar) och reservister, med en större andel yrkesmilitärer inom flygvapnet och marinen. I händelse av kris eller krig är försvarsmaktens uppgift att försvara hela landet, på egen hand och över tid, vilket medfört att arméns numerär är betydligt större än i övriga Skandinavien. Eftersom bara en mindre del av den krigstida organisationen består av anställd personal samt värnpliktiga, utgör dock beredskap och tidig förvarning kritiska element.¹⁶⁶

Enligt den försvarspolitiska redogörelsen från 2017 krävs ”nationella militära kapaciteter som kan användas omedelbart”.¹⁶⁷ Så sent som 2014 kunde armén bara använda sig av vissa plutoner ur specialförbanden vid hastigt uppkomna militära hot på marken.¹⁶⁸ Betydande kraft har lagts på att öka beredskapen, inklusive den pågående utvecklingen av beredskapsförband, vilket medför att ”tusentals soldater” sägs kunna vara utrustade och lösa sina uppgifter inom några timmar.¹⁶⁹ Likväl förblir beredskap – samt en brist på modern materiel i synnerhet inom lokal- och territoralförbanden – potentiella svagheter.¹⁷⁰

I Finska viken och södra Östersjön medför avsaknaden av ett ubåtsvapen – samt möjliga brister i ubåtsjaktförmågan – en tydlig begränsning av marinens

163 Intervju Karsten Friis.

164 Intervju Karsten Friis.

165 Intervju Svein Efestad.

166 Enligt IISS 5000 anställda och 11000 beväringar, totalt cirka 10 procent av armén vid full mobilisering.

167 Statsrådets kansli 6/2017, *Statsrådets försvarspolitiska redogörelse*, 16.

168 Salonijs-Pasternak, *Securing Finland*.

169 Salonijs-Pasternak, *Securing Finland*.

170 Statsrådets kansli 6/2017, *Statsrådets försvarspolitiska redogörelse*, 12.

handlingsoptioner. För flygvapnet medför den ryska framgrupperingen av S-400 och den s.k. avregling Anti-Access/Area Denial (A2/AD) detta antas skapa ett hot som måste hanteras.¹⁷¹ Vidare behöver flygvapnet ersätta åldrande luftvärn samt hålla tillräckliga lager av ammunition och robotar.¹⁷²

Inom en vecka bedöms den finska armén främst ha delar ur specialförbandsbataljonen, de tre beredskapsbrigaderna, helikopterbataljonen, Gardesjägarregementet samt gränsbevakningsväsendet (som är civilt, men inordnas i försvarsmaktens krigstida organisation) tillgängliga. Beroende på i vilken utbildningsfas de befinner sig i kan ytterligare något manöverförband vara tillgängligt. Marinen bedöms ha god förmåga och beredskap, men långtifrån alla fartyg är omedelbart tillgängliga och operativa vid varje givet ögonblick. Det kan i ett sjudygnsperspektiv handla om 2 robotbåtar (Hamina/Rauma), 1 minröjningsfartyg (Katanpää) och 2-3 minfartyg (Hämeenmaa/Pansio). Beroende på utbildningsfas kan även delar ur kustjägarbrigaden vara tillgänglig. Inom flygvapnet har Karelen och Lapplands flygflottiljer dygnetruntbereidskap med F-18. Exakt tillgänglighet på F-18 är svår att bedöma, men kan i sjudagarsperspektivet ligga på 24-36 flygplan. Givet Finlands militära alliansfrihet är dock det tänkta agerandet vid en konflikt i närområdet där landet inte direkt berörs lika avgörande som försvarsmaktens tillgängliga förmågor. Landet är militärt alliansfritt och berörs inte per automatik av ett artikel 5-scenario.

Inom tre månader bedöms den finska arméns tillgängliga markförband öka betydligt. Sannolikt prioriteras manöverförbanden, vilket skulle innebära att utöver ovanstående tillförs två mekaniserade bataljonsstridsgrupper, två motoriserade bataljonsstridsgrupper, en artilleribrigad, ett luftvärnsregemente, en kustjägarbrigad samt flera infanteribrigader. Inom marinen bedöms de tillgängliga fartygen öka till 5-6 robotbåtar (Hamina/Rauma), 2 minröjningsfartyg (Katanpää) och 3-4 minfartyg (Hämeenmaa/Pansio). Tillgängligheten på F-18 bedöms öka till 36-48. Även om den finska försvarsmakten skulle bidra vid en konflikt i närområdet – vilket absolut inte är givet – vore dock endast en liten andel av dessa förband tillgängliga för operationer utanför landets gränser, främst från specialförbanden, marinen och flygvapnet. Sannolikheten för att detta skulle ske ökar om svenskt territorium berörs av konflikten, men även i ett sådant fall krävs politiskt beslutsfattande först.

I den försvarspolitiska redogörelsen från februari 2017 konstateras att fullgörandet av försvarsmaktens uppgifter förutsätter ”högre funktionsduglighet än för närvarande på marken, till sjöss, i luften och i cyberomgivningen samt en bättre fjärrverkansförmåga”.¹⁷³ Utvecklingen på fem års sikt innebär att beredskapen höjs ytterligare, i närtid prioriteras armén och särskilt de trupper

171 Detta omnämns indirekt i den försvarspolitiska redogörelsen såtillvida att ”under en eventuell kris är den fria användningen av luftrummet och sjöområdet i Östersjöområdet ifrågasatt”. Statsrådets kansli 6/2017, *Statsrådets försvarspolitiska redogörelse*, 10.

172 Riksdagens Kanslis Publikation 4/2014 *Försvarets utmaningar på lång sikt*, 22-23.

173 Statsrådets kansli 6/2017, *Statsrådets försvarspolitiska redogörelse*, 12.

som står i omedelbar beredskap. Materiel förbättras bl.a. genom upphandling av Leopard 2A6, nya pansarvärnsvapen (Spike) skaffas och ett mobilt artillerisystem ersätter äldre artilleri.¹⁷⁴ Vid 2021 kan ”huvuddelen av trupperna utrustas och utbildas på en nivå som är tillfredsställande med tanke på deras uppgifter”.¹⁷⁵ Vid 2020 inleds ersättandet av 2 minfartyg i Hämeenmaa-klass och 4 robotbåtar i Rauma-klass, vilka 2025 ersätts med 4 kustkorvetter med förmåga till minering, ytattack, luftvärn och ubåtsjakt.¹⁷⁶ Detta förutsätter tilläggsfinansiering utanför ram, men finska experter bedömer det som högst sannolikt att ett sådant beslut kommer att fattas. Mellan 2025 och 2030 ersätts stridsflygplanen, en process som även den kräver beslut om tilläggsfinansiering utanför ram. Givet den relativa politiska konsensus som råder i Finland kring försvarsmaktens centrala uppgift och dess behov, räknar analytiker med att även detta beslut kommer att fattas.

Sammanfattningsvis är de tillgängliga styrkorna med en veckas varsel relativt begränsade i de nordiska länderna, men ökar betydligt för Finlands del med längre tid för mobilisering. Sammantaget kan dock Danmarks, Norges och Finlands styrkor jämföras med de som enskilda europeiska stormakter har tillgängliga. Både Norge och Finland kommer troligen att vara upptagna med att övervaka och försvara det egna territoriet vid en konflikt i närområdet, medan Danmark prioriterar en förmåga som kan stödja allierade utanför det danska territoriet. På fem års sikt vidtas flera åtgärder i de nordiska länderna för att öka tillgängligheten till arméförbanden. Därtill sker en omfattande modernisering av materiel inom alla tre försvarsgrenar. Detta bedöms på sikt stärka de nordiska ländernas förmåga att hantera en konflikt i närområdet.

174 Ibid., 21-22.

175 Ibid., 6.

176 von Boguslawski, Marinens miljardprojekt...

Källförteckning

- Aftale om styrkelse af forsvarsministeriets fremtidige opgaveløsning i Arktis*, 8 december 2016. <http://www.fmn.dk/nyheder/Pages/forsvarsforligskredsen-indgaar-aftale-om-den-fremtidige-opgaveloesning-i-arktis.aspx> (Hämtad 2017-05-17).
- Bogen, Olav och Häkenstad, Magnus. *Reluctant reformers: the economic roots of military change in Norway, 1990-2015*. Defence Studies, 17:1, 2017.
- von Boguslawski, Thomas. *Marinens miljardprojekt: en helt ny fartygsklass*. Svenska Yle. 2017-06-25.
- Børresen, Jaco. *Alliance Naval Strategies and Norway in the Final Years of the Cold War*. Naval War College Review. No. 2. 2011.
- Defense News, *Global Vendors Size Up Finland's Multibillion Dollar Defense Upgrades*, 2017-01-26.
- Efjestad, Svein. *Norway and the North Atlantic: Defence of the Northern Flank*. Whitehall Papers, 87:1. 2016.
- Ege, Rune Thomas. Norges ukjente supervåpen: Marinefartøyene har kryssermissiler. *Verdens Gang*, 2016-05-30.
- Eriksen Søreide, Ine. *NATO Wales Summit – Revitalizing the Trans-Atlantic Bond*. Anförande vid Natos toppmöte i Wales 2014. <https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/NATO-Wales-Summit--Revitalizing-the-Trans-Atlantic-Bond/id2000659/>. (hämtad 2017-05-31).
- Eriksson, Pär, Hagström Frisell, Eva och Åhman, Teresa. *Afghanistan – lärdomar och påverkan på nationell militär utveckling: Norge, Danmark och Nederländerna*. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2013.
- Felstead, P. *Guardians of the North: Norway Country Briefing*. Jane's Defence Weekly, 2009-01-08.
- Finansministeriet (Finland). *Plan för de offentliga utgifterna 2018-21*.
- Finansministeriet (Danmark). *§12 Forsvarsministeriet – finanslov för 2018*.
- Forsvaret. *Flyvevåbnets organisation*. <http://www2.forsvaret.dk/omos/organisation/flyvevaabnet/organisation/Pages/default.aspx> (Hämtad 2017-05-18).
- Forsvaret. *Flyvevåbnets materiel*. http://www2.forsvaret.dk/viden-om/materiel/flyvevaabnets_materiel/Pages/Flyvevaabnetsmateriel%202.aspx (Hämtad 2017-05-18).
- Forsvaret, *Haerens opbygning*. <http://www2.forsvaret.dk/viden-om/generelt/Pages/Haerensenheder.aspx> (Hämtad 2017-05-18).
- Forsvaret. *Materiel*. <https://www2.forsvaret.dk/viden-om/materiel/Pages/Materiel2.aspx> (Hämtad 2017-09-14).
- Forsvaret. *Om Flyvevåbnet*. <http://www2.forsvaret.dk/omos/organisation/flyvevaabnet/Pages/om-flyvevaabnet.aspx> Forsvaret (Hämtad 2017-05-18).
- Forsvaret, *Om Hæren*. <http://www2.forsvaret.dk/omos/organisation/haeren/Pages/Om-Haeren2.aspx> (Hämtad 2017-05-18)
- Forsvaret. *Specialoperationskommandoen*. <https://www2.forsvaret.dk/omos/organisation/soc/Pages/default.aspx> (Hämtad 2017-08-10).
- Forsvaret, *Søværnet - den maritime del af det danske forsvar*. <http://www2.forsvaret.dk/omos/organisation/sovaernet/om-soevaernet/Pages/om-soevaernet.aspx> (Hämtad 2017-05-18)
- Forsvaret, *Søværnets organisation*. <http://www2.forsvaret.dk/OMOS/ORGANISATION/SOVAERNET/ORGANISATION/Pages/Organisation.aspx> (Hämtad 2017-05-18).
- Forsvaret, *Søværnets skibe*. <http://www2.forsvaret.dk/omos/organisation/sovaernet/skibe/Pages/soevaernets-skibe.aspx> (Hämtad 2017-05-18).
- Forsvarsdepartementet. *Statusrapport Landmaktutredningen 2017*.
- Forsvarsministeriet. *Et stærkt værn om Danmark: Udspil til nyt forsvarsforlig 2018-2023*. 2017.
- Forsvarsministeriet. *Joint Expeditionary Force (JEF)/ værnshællens udrykningsstyrke*. Juli 2016.
- Forsvarsministeriet. *NATO Response Force*. Juli 2016.
- Försvarsmakten, *Arméns truppförband* <http://merivoimat.fi/sv/truppförband> (Hämtad 2017-08-11)
- Försvarsmakten, *Flygvapnets fem truppförband* <http://merivoimat.fi/sv/truppförband> (Hämtad 2017-08-11)
- Försvarsmakten, *Truppförband* <http://merivoimat.fi/sv/truppförband> (Hämtad 2017-08-11)

- Gjeseth, Gullow. *Hæren i Omveltning 1990-2005*, Bergen: Vigmostad Bjørke. 2008.
- Haaland, Torunn Laugen. *Still Homeland Defenders at Heart? Norwegian Military Culture in International Deployments*. *International Peacekeeping*. 17:4, 2010.
- Huebert, Rob. *The Newly Emerging Arctic Security Environment Calgary*, Canadian Defence & Foreign Affairs Institute. 2010.
- The International Institute of Strategic Studies. *The Military Balance 2017*. London: Routledge. 2017.
- Intervju Efstad, Svein, sikkerhetspolitisk direktør forsvarsdepartementet. 2017-06-23.
- Intervju Friis, Karsten, seniorrådgiver vid NUPI. 2017-09-21.
- Kjærgaard, Steen. *Ny sikkerhedssituation skærper dansk dilemma om missilforsvar*. DIIS Policy Brief. 2017.
- Lunde, Endre. *Norway's New Nansen Class Frigates: Capabilities and Controversies*. *Defence Industry Daily*, 2006. www.defenceindustrydaily.com/norwaysnew-nansen-class-frigates-capabilities-and-controversies-02329/
- Lunde Saxi, Håkon. *Norwegian and Danish defence policy A comparative study of the post-Cold War era*. Oslo: Norwegian Institute for Defence Studies. 2010.
- Ministry of Defence. *Denmark's active defence profile*. Framtaget inför Natos försvarsministermöte i februari 2017.
- NATO. *The Secretary General's Annual Report 2016*.
- Navaltoday.com. *Norway signs contract for five P-8A Poseidon maritime patrol aircraft*, 2017-03-30.
- NRK, *Norge har få kampfly å bidra med*. 2015-12-08.
- Regjeringen. Proposisjon 2013:73 S til Stortinget. *Et forsvar for vår tid*.
- Regjeringen. Proposisjon 2016:151 S til Stortinget. *Kampkraft och bærekraft*.
- Regjeringen. Proposisjon 2017:2 S til Stortinget. *Videreutviklingen av Hæren og Heimevernet*.
- Riksdagens Kansli Publikation 2014:4. *Försvarets utmaningar på lång sikt. Slutrapport från den parlamentariska utredningsgruppen*. Helsingfors. 2014.
- Riksrevisjonen, *Riksrevisjonens undersøkelse av fregattvåpenets operative evne, ugradert sammendrag av dokument 3:13 (2015-2016)*.
- Salonius-Pasternak, Charly. *Securing Finland*. FIIA Comment, nr. 12, 2017.
- Statsrådets kansli 6/2017, *Statsrådets försvarspolitiska redogörelse*, Helsingfors 2017-02-16.
- Svendsen, Jacob. *Danmarks nye kampfly ramt af alvorlig forsinkelse*. *Politiken*. 2017-01-27.
- Svenska Yle. *Jussi Niinistö träffade 'Mad Dog' Mattis – lovade att fördjupa samarbetet*. 2017-03-21.
- Taksøe-Jensen, Peter. *Executive Summary: Danish Diplomacy and Defence in Times of Change, Review of Denmark's Foreign and Security Policy*, May 2016
- Tallaksen, S. och Sörensen, K M. *Kan ikke forsvare Norge, Klassekampen*, 2017-07-10.
- Tamnes, Rolf. *The Significance of the North Atlantic and the Norwegian Contribution*. *Whitehall Papers*, 87:1, 2016.
- Telefonintervju, Köpenhamn, oktober 2017.
- Torstila-Pertti. *Tar Finland steget från option till Natomedlemskap*. *Svenska Dagbladet* 2018-02-23.
- Utrikesministeriet. *Konsekvenser av ett eventuellt finskt Natomedlemskap. En bedömning*. 2016.
- Vedby Rasmussen, Mikkel. *Det skal Forsvaret købe*. *Raeson*. 2017-06-06.
- Vinther, Flemming. *Forsvaret har brug for flere penge - ikke flere værnepligtige*. *Politiken*. 2017-01-10.
- Værnfælles Forsvarskommando. *Årsberetning Værnfælles Forsvarskommando*. 2016.

4. Baltikum

Robert Dalsjö

Estland, Lettland och Litauen buntas ofta samman av utomstående, men de är sinsemellan minst lika olika som de nordiska länderna.¹⁷⁷ Länderna delar dock ett geopolitiskt predikament som små och sårbara grannar till Ryssland. De har också en till stora delar gemensam tragisk 1900-talshistoria som ännu präglar samhällslivet.¹⁷⁸ Trots de centrifugala krafter som ibland finns och trots ryska försök att splittra länderna, har de tre ändå insett att de har mycket större chans att bli hörda i västliga huvudstäder om de håller samman.

Efter deras inträde i Nato 2004 utsattes de för ett starkt tryck att överge förmågan till nationellt försvar till förmån för förmågan att bidra till internationella expeditionära operationer. I en strävan att vara lojala allierade gjorde de också detta, om än i varierande grad. En omorientering mot nationella uppgifter efter kriget i Georgien 2008 omöjliggjordes av finanskrisen som utbröt samma år. En tydligare prioritering av det territoriella försvaret kom därmed till stånd först efter Rysslands illegala annektering av Krim och aggression mot Ukraina 2014. De tre ländernas geopolitiska läge och knappa resursbas gör att försvarets tyngdpunkt i alla tre länderna utgörs av markstridskrafterna, medan marinerna är mycket blygsamma och flygvapnen har begränsats till luftbevakning och marktjänst.¹⁷⁹

Alla tre länderna gör liknande bedömningar av det säkerhetspolitiska läget och vad som bör göras åt det. De anser sig kunna klara hot på lägre nivå, men ser en ökad Nato-närvaro som det enda sättet att avskräcka en angripare och att klara ett krig om avskräckningen inte lyckas.

De demografiska frågorna har stor betydelse och politisk sprängkraft. Befolkningen minskar på grund av låga födelsetal och den utflyttning av unga människor som följde på finanskrisen. Den etniskt ryska eller ryskspråkiga gruppen utgör 25 procent av befolkningen i Estland och cirka 30 procent Lettland, men bara 5 procent i Litauen. Den ryskspråkiga befolkningens villkor, reglerna för naturalisering, det ryska språkets status i offentligheten är återkommande tvistefrågor, såväl nationellt som i förhållande till Ryssland.

177 Kapitlet bygger främst på Dalsjö och Eellend, *De baltiska staternas ...*. Jonas Öhman och Bengt-Göran Bergstrand har bidragit med skriftligt utförligt underlag om Litauen respektive avsnitt om försvarsekonomi. Ett stort tack också till Nicolas Marsh på PRIO i Oslo, för hans nyhetsbrev om den utveckling som är föranledd av Rysslands krig i Ukraina.

178 Timothy Snyders och Sofi Oksanens böcker har gjort dessa trauman mer kända utanför de aktuella länderna.

179 Szymanski, *The Multi-Speed...*

4.1 Säkerhets- och försvarspolitisk inriktning

4.1.1 Estland

De officiellt vägledande dokumenten för Estlands försvar och säkerhet är säkerhetskonceptet från 2010 och försvarsstrategin från 2011, vilka bygger på erfarenheterna från cyberattackerna 2007 och kriget i Georgien 2008.¹⁸⁰ De generella slutsatserna är att en väpnad konflikt är möjlig och kan komma med kort varsel. En sådan konflikt skulle drabba hela samhället, vilket har lett till att försvaret organiseras efter en totalförsvarsprincip. Vidare konstateras att fientliga staters underrättelse- och säkerhetstjänster kan skapa inrikes hot mot staten.

Strategier och koncept har operationaliserats i en försvarsplan och materielplan till försvaret, vilka nu ses över. En ny försvarslag antogs 2015 för att korta det estniska försvarets reaktionstid och de politiska beslutsprocesserna. Den estniska underrättelsetjänsten Teabemet publicerade också 2016 sin första offentliga rapport om hotbilden.¹⁸¹

Risken för ett storskaligt krig med Ryssland ses fortfarande som liten, men eftersom ett sådant krig skulle hota statens existens tas risken på stort allvar. Det ses därför som en central uppgift att undvika ett militärt angrepp genom Nato-medlemskap och genom egen militär förmåga. Den egna militära förmågan är inriktad på fördröjning av angriparen och på försvar av centrala punkter. Grundläggande i det estniska försvarstänkandet är erfarenheterna från världskrigen och insikten att endast de som försvarar sig kommer sitta med vid förhandlingsbordet efter krigets slut. Därför anses även ett försvar mot en militär övermakt vara av betydelse.

En allmän uppfattning i Estland är att landet i ett inledningsskede helt måste lita på sina egna resurser och att stödet utifrån kommer att vara osäkert och begränsat. Det stöd man i första hand räknar med är flygunderstöd.

Militärutgifter

Tack vare de reformer som vidtogs på 1990-talet har Estland en effektiv förvaltning, sunda statsfinanser och en god ekonomisk tillväxt. Därigenom behövde Estland inte skära hårt i försvaret för att klara finanskrisen som startade 2008. Estland har i såväl ekonomiska som säkerhetspolitiska dokument betonat att landet kommer att satsa minst 2 procent av sin BNP på försvar under kommande år, och som framgår av figur 4.1 har Estland sedan 2015 även haft en BNP-andel överstigande 2 procent.¹⁸² Inför 2017 beslöts om en ökning av budgeten med drygt 7 procent, vilket ska ge utgifter på 2,2 procent

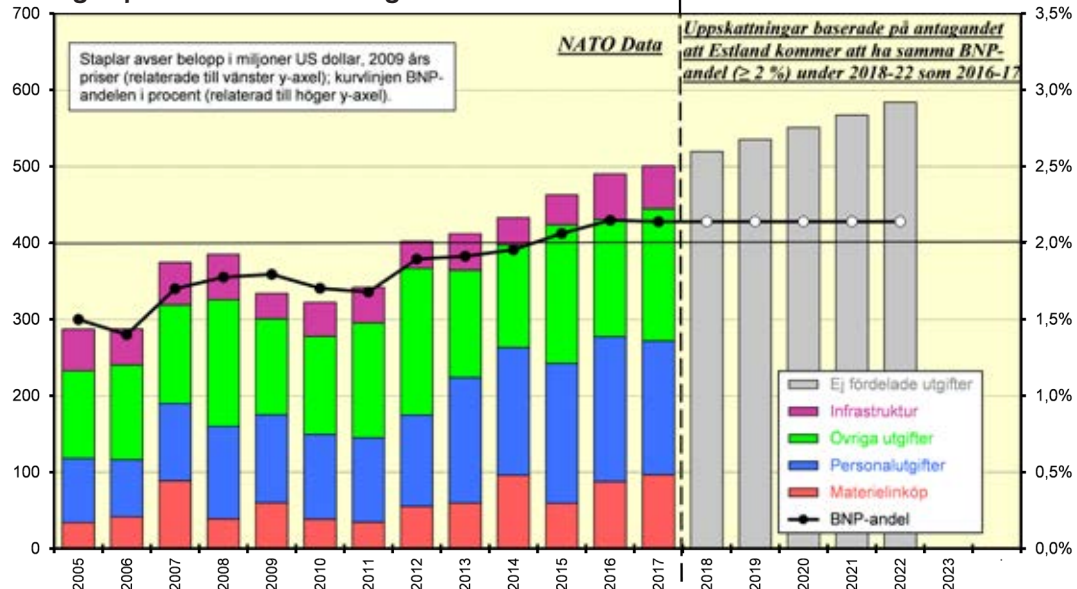
180 Riigikogu, *National Security Concept of Estonia 2010*.

181 Teabemet, *International Security* ...

182 För den ekonomiska politiken i stort spelar planerna i Ministry of Finance, *State Budget Strategy* stor roll. I den senaste *State Budget Strategy* ... framhålls att Estland skall avsätta minst 2 procent av sin BNP till försvaret. 2-procentmålet framhålls även i flera säkerhetspolitiska styrdokument, som moderniseringsplanen Ministry of Defence, *National Defence Development Plan*.

av BNP.¹⁸³ Försvarets modernisering vilar på en långsiktig moderniseringsplan.¹⁸⁴ Av Estlands militärutgifter går i dagsläget cirka 20 procent till ny materiel, 35 procent till personal och drygt 10 procent till infrastruktur.¹⁸⁵

Figur 4.1: Estlands militära utgifter:



4.1.2 Lettland

De formellt vägledande aktstyckena är säkerhetskonceptet som behandlar hoten mot det lettiska samhället och anger en strategi för att möta dem, och försvarskonceptet som framförallt rör hot och försvar inom det militära området.¹⁸⁶ Enligt dessa har Ryssland genom sitt agerande i Ukraina brutit mot de centrala principerna för den europeiska säkerhetsordningen och skapat ett påtagligt hot, inte bara mot Lettland utan mot hela Europa. Den sorts hybridkrig som Ryssland utövat ses som ett särskilt hot mot Lettland, då den suddar ut gränsen mellan inrikes och utrikes hot. I Lettland har olika former av icke-militära hot, så som ekonomiskt beroende och påverkan från utländska amedia och utländska makter, länge tagits på stort allvar.¹⁸⁷

Försvarskonceptet bygger på en totalförsvarstanke och slår fast att det är envar medborgares skyldighet att aktivt eller passivt delta i landets försvar. 2016 års försvarskoncept poängterar också betydelsen av att Nato behåller en kärnvapenkapacitet i Europa, för att hindra Ryssland från att använda sina kärnvapen militärt eller i utpressningssyfte.

Konceptet anger prioriteringarna för att stärka det lettiska försvarets förmåga: en ökad integration av nationalgardet i den lettiska armen, ett stärkande av specialförbandsförmågan, ett stärkt luftvärn, samt en ökad förmåga till tidig förvarning om angrepp och till övervakning av luftrummet.

¹⁸³ "Estonia passes..."

¹⁸⁴ Ministry of Defence, *National Defence Development...*

¹⁸⁵ NATO, *Defence Expenditure of...*

¹⁸⁶ Saeima, *Nacionālās drošības koncepcija*, och Saeima, *The National Defence...*

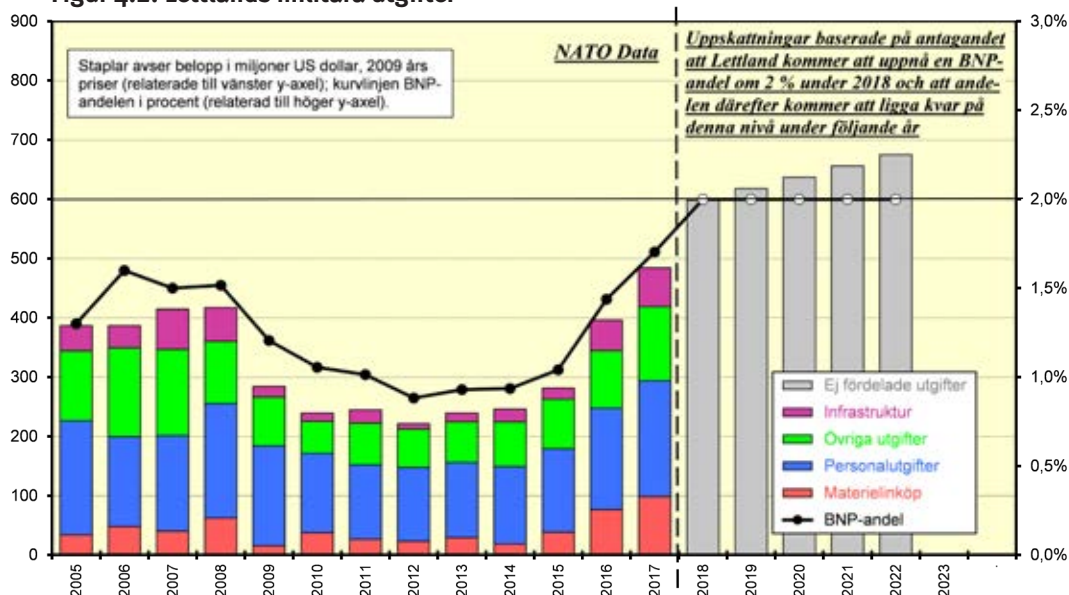
¹⁸⁷ Drošības Policija, *Security Police Annual...*, och "Saeima passes National..." Ett särskilt intresse har ägnats Rysslands s.k. landsmannapolitik, som syftar till att stödja den ryskspråkiga befolkningen i utlandet och försvåra integrationen i deras hemländer. Se Ministry of Defence, *The National Security...*

Militärutgifter

Sedan självständigheten återvanns 1991 har den ekonomiska utvecklingen varit något av en berg- och dalbana, med lånefinansierad expansion följt av djup kris och kollapsande banker. Finanskrisen i slutet på 00-talet verkar dock ha fungerat som något av ett reningsbad. Balans i statsbudgeten och i utrikeshandeln har nästan uppnåtts och tillväxten har de senaste åren legat på 2-3 procent.

Finanskrisen ledde till radikala nedskärningar i militärutgifterna, till ca 0,9 procent av BNP.¹⁸⁸ Nedskärningarna drabbade alla delar av försvaret, utom deltagandet i internationella insatser, och all materielanskaffning upphörde. Efter det ryska angreppet på Ukraina har försvaret prioriterats; som framgår av figur 4.2 kommer Lettland att ha en BNP-andel om 2 procent under 2018.¹⁸⁹ Mellan år 2015-18 mer än fördubblar Lettland således sina militärutgifter, från ca 280 miljoner USD år 2015 till ca 600 miljoner USD år 2018. I dagsläget lägger Lettland 20 procent av pengarna på ny materiel, 40 procent på personal och knappt 15 procent på infrastruktur.¹⁹⁰

Figur 4.2: Lettlands militära utgifter



4.1.3 Litauen

Det litauiska parlamentet Seiman antog närmast enhälligt i januari 2017 en ny nationell säkerhetsstrategi. Högst upp på listan över hot kommer Rysslands vilja och förmåga att använda militär makt för att nå sina politiska mål, ökad rysk militär förmåga i närområdet, ryska maktdemonstrationer, bristande transparens om ryska militära aktiviteter, aggressiv subversion och underrättelseverksamhet, samt försök att splittra Nato och EU. Av särskild prioritet för Litauen på medellång sikt är att stärka det nationella försvaret, Natos kollektiva försvar, Natos förmåga till krishantering, samt solidariteten inom EU.¹⁹¹

188 Bergstrand, *Military Expenditure ...*, 20f. Nedskärningarna var i absoluta tal i realiteten större än BNP-siffrorna indikerar, eftersom BNP samtidigt sjönk med nästan 20 %.

189 Ministry of Foreign Affairs, *Latvia's Security Policy*, och Ministry of Finance, *Latvia's Stability Programme ...*

190 NATO, *Defence Expenditure ...*

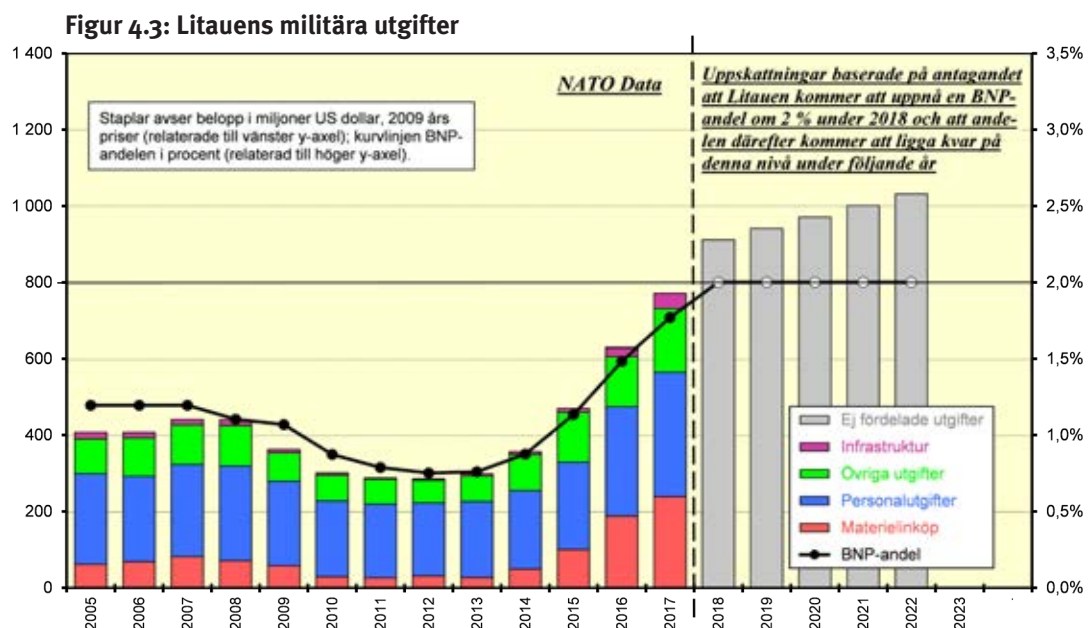
191 Lietuvos Respublikos Seimas, *Seimas approved the...*

En ny försvarsstrategi för Litauen presenterades 2016. I strategin betonas behovet av ett territoriellt försvar och av ett totalförsvarskoncept med gemensamt ansvar för försvarsmakten, myndigheter och medborgare. Medlemskapet i Nato och de bilaterala banden till USA ses som centrala och hjälp därifrån ses som en förutsättning för att uthålligt kunna försvara landet. Samtidigt är Litauen redo att bidra med militära resurser för att bygga säkerhet och värna de andra medlemsländerna.

Risken för ett väpnat angrepp ses inte som bara teoretisk och det understryks att det litauiska försvaret måste vara berett på att försvara landet mot konventionella angrepp, lika väl som mot angrepp från irreguljära förband, cyberattacker och informationskampanjer. Erfarenheterna från Georgien och Ukraina har visat att försvaret måste kunna agera mycket snabbt och mot en bred skala av hot. Strategin förutser därför att försvarsmakten måste hålla en hög beredskap och kunna hantera en snabb övergång från fred till krig.¹⁹²

Militärutgifter

Ekonomi i Litauen har liksom i Lettland åkt berg- och dalbana. Efter sanering av ekonomin har Litauen nu kommit in i ett lugnare skede, med tillväxt på 2-3 procent och med endast måttliga underskott i statsfinanser och bytesbalans.



Försvarsbudgeten i Litauen har följt en liknande bana som den i Lettland. Som framgår av tabell 4.3 så sjönk militärutgifterna under och efter finanskrisen ner till 0,8 procent av BNP. Efter 2014 märks en markant ökning med en tredjedel per år till 1,5 procent av BNP 2016 enligt Natos statistik. För 2017 ökade man på försvarsanslaget med ytterligare 25 procent och siktar på att nå nivån 2 procent av BNP 2018.¹⁹³ Av utgifterna går i dagsläget drygt 30 procent till ny materiel, drygt 40 procent till personal och drygt 5 procent till infrastruktur.¹⁹⁴

192 Ministry of National Defence, *The Military Strategy* ...

193 "Lithuania passes 2017..."

194 NATO, *Defence Expenditure* ...

4.2 Militära styrkor

4.2.1 Estland

Armén

Sedan 2014 har den estniska armén genomgått en genomgripande förändring. Fram till dess bestod armén av en lätt mekaniserad infanteribataljon med heltidsanställda soldater och därtill en mobiliserande lätt infanteribrigad och några självständiga infanteribataljoner. I den nya struktur som ska intas 2020 ska dessa ha omorganiserats till två brigader.

Den 1:a brigaden har sin stab och huvudsakliga förläggning i Tapa, den 2:a brigaden har sin stab i Tartu och huvuddelen av förbanden i Võru. Den 1:a brigaden består i dagsläget av tre infanteribataljoner, en stående bataljon i Paldiski, och två mobiliseringsbataljoner i Tapa respektive Jõhvi. Därtill består brigaden av en artilleribataljon, en luftvärnsbataljon, en pionjärbataljon, en underhållsbataljon, ett pansarvärnskompani, ett stabskompani och ett spaningskompani; alla dessa är mobiliserande.

Den stående bataljonen i Paldiski är arméns enda förband med yrkesanställda soldater och var tidigare avsedd för internationella insatser. Nu får den en central roll i det territoriella försvaret. Bataljonen är utrustad med splitterskyddade hjulfordon av typen Patria (Sisu), men ska till 2020 omrustas med svensktillverkade Stridsfordon 90 som köpts begagnade från Nederländerna.

1:a brigadens övriga två infanteribataljoner kommer att ärva Sisuvagnarna. Brigaden håller också på att utrustas med burna pansarvärnsvapen (Javelin), buret luftvärn (Mistral), ny kommunikationsutrustning och utrustning för mörkerstrid. 1:a brigadens artilleribataljon är nu utrustad med dragna 155 mm haubitser (FH 70), men dessa kommer att ersättas med begagnade moderna bandhaubitser (Techwin K9) som köps tillsammans med Finland.¹⁹⁵ Anskaffningen kommer att leda till en betydande ökning av arméns eldkraft och räckvidd. 1:a brigadens huvuduppgift är att försvara Estland mot anfall från Narva, att hindra landstigningar längs Finska viken och att försvara Tallinn.

Den 2:a brigaden bildades 2014 med en infanteribataljon och en underhållsbataljon som grund. Brigaden kommer när den är färdigorganiserad att ha samma organisation som den 1:a brigaden, men äldre materiel. I nuläget har brigaden äldre vapen och fordon utan splitterskydd, såsom terrängbilar och bandvagnar, vilket ofta är svensk överskottsmateriel. Brigadens äldre sovjetiska artilleri kommer rimligen att ersättas med de pjäser som ärvs från den 1:a brigaden. 2:a brigadens huvuduppgift är att fördröja en framryckning mot Tallinn genom södra och sydöstra Estland.

¹⁹⁵ Adamowski, *Estonia joins Finland* ...

Förutom de nationella styrkorna finns sedan halvårsskiftet 2017 även en brittiskledd multinationell mekaniserad eFP-bataljon förlagd i landet, i arméns huvudbas i Tapa. Även om avsikten med detta förband främst är att öka trovärdigheten i den gemensamma avskräckningen så är också bataljonen en enhet som tillför mekaniserad förmåga och har hög beredskap. För närvarande står de olika delarna av eFP-bataljonerna under sina respektive egna nationella befäl intill dess att NAC har beslutat om artikel 5 och befälsrätten överförs.¹⁹⁶ Tecken tyder dock på att den brittiskledda eFP-bataljonen i Estland kan ha tilldelats stridsuppgifter och vara på väg att integreras i den estniska 1:a brigadens planering.

Nationalgardet Kaitseliit

Det estniska nationalgardet, Kaitseliit, bygger på samma principer som de nordiska hemvärnsorganisationerna. Frivillighet betraktas i Estland som centralt för att upprätthålla lojaliteten och stridsmoralen i förbanden.

2013 hade Kaitseliit drygt 20 000 medlemmar inklusive olika stödfunktioner. Målet är att organisationen till 2020 ska organisera 30 000 personer. Kaitseliit är representerat över hela landet, med en regional avdelning i varje estniskt län (15 stycken). Soldaterna förvarar i huvudsak sin personliga utrustning i hemmet, medan tyngre materiel förvaras i lokala förråd. Utrustningen består till stor del av de vapen som Estland fick av Sverige under 1990-talet samt de vapen som då köptes in.

I ett skymningsläge ska hemvärnsförband underställas polisen, med uppgift främst att skydda infrastruktur samt kontrollera provokationer och sociala oroligheter.

Flygvapnet och marinen

Estland saknar i stort sett egna flygstridskrafter, med undantag för transport- och havsövervakningsenheter, samt ett fåtal helikoptrar. Estlands huvudsakliga militära flygbas Ämari är sedan 2014 en av två baser för Natos lufttrumsövervakning i Baltikum. Basen kan tänkas ha en stor betydelse för Estlands förmåga att ta emot förstärkningar och stöd utifrån i ett skymningsläge. Ämari kan ta emot flygplan dygnet runt alla dagar om året och i alla väder. Den estniska flottan är liten och dess främsta uppgift i krig är sjöövervakning samt att hålla hamnar och farleder fria från minor så att allierade fartyg kan anlöpa.

Personalförsörjning

Det estniska försvaret bygger på värnplikt med allmän plikt att mönstra för män och frivillig mönstring för kvinnor. Ca 1/3 av en årskull män tas ut för utbildning. Utbildningstiden varierar mellan åtta och elva månader beroende på befattning.

Flera estniska experter menar att det ligger i korten att andelen stående eller mycket snabbt mobiliserbara förband kommer att ökas, eftersom ett försvar som

¹⁹⁶ Luik och Praks, *Boosting the Deterrent...*, och Binnendijk och Binnendijk, *Deterring the unthinkable...*

endast bygger på mobilisering inte är realistiskt i förhållande till utvecklingen i Ryssland, där hög insatsberedskap har prioriterats de senaste åren.¹⁹⁷

Materieförsörjning

Materielinköpen planeras långsiktigt, med vad som beskrivs som ett systemperspektiv och en transparens gentemot väljare och politiker. Närvaron av utländska förband har inte påverkat försvarets materielplan nämnvärt då de flesta projekt som genomförts var planerade och nödvändiga även för det estniska försvarets modernisering. Haubitsköpet tillsammans med Finland är dock ett tecken på att Estland kan frångå sin planering om behovet är stort och tillfället är lockande.

Övningar

Estland har beslutat att genomföra större mobiliseringsövningar vart tredje år. På förbanden och inom Kaitseliit har vidare ett antal oannonserade beredskapskontroller genomförts.¹⁹⁸ Vid sidan av detta har Estland efter 2008 också kontinuerligt och oförberett övat de politiska och militära strukturerna för att möta ett strategiskt hot och anfall.

Tabell 4.1: Viktigare krigsförband i den estniska försvarsmakten

Förband	Organisation 2017	Viktigare förändringar	Anm.
Armé			
	1 infanteribrigad, 1 infanteribataljon, 15 hemvärnsbataljoner	1 mekaniserad brigad 1 infanteribrigad	Ny materiel
Marin			
	3 minjaktfartyg, 1 minfartyg	i.u.	
Flygvapen			
	1 flygbas Luftövervakning	i.u.	

Sedan 2016 har också de centrala myndigheterna getts en större möjlighet att själva avgöra vad som är en krigshandling och att svara på denna. Befäl inom armén, polisen och hemvärnsförbanden har fått en utvidgad och tydligare rätt att öppna eld om de anser sig hotade.

4.2.2 Lettland

Det lettiska försvaret består av två delar; dels stående styrkor som omfattar armén, marina förband och luftövervakningsförband, dels nationalgardet Zemessardze som grundas på frivillighet. Till skillnad från t.ex. det estniska hemvärdet Kaitseliit har dock Zemessardze en tydligare operativ roll och en fastare struktur, och organiserar flera av försvarets centrala förband.

¹⁹⁷ Se Sutyagin och Bronk, *Russia's New Ground...*

¹⁹⁸ "Estonia staging snap..."

Armén

De stående lettiska markstridskrafterna är i huvudsak organiserade i en lätt infanteribrigad i Adaži. Brigaden består av två infanteribataljoner och en underhållsbataljon. En av infanteribataljonerna genomgår nu en lätt mekanisering med begagnade spaningsfordon av typen CVR(T) från Storbritannien.¹⁹⁹ Mekaniseringen tros vara genomförd 2020 och stridsfordonen är då tänkta att kunna understödja infanteriet med bl.a. automatkanoner och pansarvärnsrobotar av typ Spike. Avsikten är också att brigadens andra bataljon ska utrustas med splitterskyddade fordon.

Armén lider i övrigt stor brist på modern materiel. Den materiel som finns bygger i stort på det som skänktes av Sverige i slutet av 1990-talet och överskottsmateriel som köpts från Nato-länder. Den moderna utrustning som köpts in under de senaste åren har i första hand införskaffats i små serier till den internationella verksamheten. I februari 2017 tillkännagavs dock att Lettland ska köpa knappt 50 begagnade 155 mm pansarhaubitser M109A5 från Österrike, vilket innebär en högst betydande ökning av det lettiska markförsvarets eldkraft.²⁰⁰

Utvecklingen av den lettiska armén kommer under de närmaste åren att fokusera på att höja den militära förmågan hos de existerande förbanden, istället för att sätta upp nya enheter. Det finns dock planer på en tredje infanteribataljon till brigaden. I nuläget kommer brigadens bataljoner att utrustas med nya 120 mm granatkastare, samt med en förbättrad kommunikationsutrustning för staber och soldater.

I en krigssituation ska den lettiska brigaden i första hand skydda Riga med dess hamn och flygplats. De övriga förbanden och Zemessardze ska främst fördröja och störa angriparen genom att förstöra infrastruktur och utföra överfall och eldöverfall.

Förutom de nationella styrkorna finns sedan andra halvåret 2017 även en kanadensiskledd multinationell mekaniserad eFP-bataljon förlagd i landet, i arméns huvudbas i Adaži. Även om avsikten med detta förband främst är att öka trovärdigheten i den gemensamma avskräckningen, och förbandet har en brokig sammansättning, så tillför ändå bataljonen en viss mekaniserad förmåga som hittills har saknats. Dock är det en allvarlig svaghet att förbandets delar normalt står under respektive nationellt befäl och inte heller har gemensamma insatsregler (*Rules of Engagement, RoE*).²⁰¹ Möjligen kan en ändring i skrivande stund vara på väg på denna punkt, vilket i så fall avspeglar lägets allvar.

Nationalgardet Zemessardze

Det lettiska nationalgardet Zemessardze är numera en del av statens väpnade styrkor och är inte längre en folkrörelse som Kaitseliit i Estland eller KASP i Litauen. Zemessardze sätter upp och leder lokalförsvarfsförbanden och

199 Newdick, *Fearing Russia, One ...* .

200 "Latvia to procure..." .

201 Binnendijk och Binnendijk, *Deterring the unthinkable...* .

funktionsförbanden i de väpnade styrkorna. Zemessardze består i huvudsak av frivillig personal men leds och övas av yrkesofficerare från armén.

Organisationen har ca 8000 soldater som är organiserade i 18 bataljoner, vilka hålls samman i tre brigader med högkvarter i Liepaja, Rezekne och Riga.²⁰² Elva av de 18 bataljonerna är skytteförband, men det finns också en artilleribataljon, en CBRN bataljon, samt en logistikbataljon för varje brigad.²⁰³ Skyttebataljonerna ska nu ges områdesansvar. Både hel- och deltidsbefäl finns, där heltidarna roterar mellan tjänst i armén och i Zemessardze för att säkerställa integration.

Soldaterna grundutbildas ca tre veckor och övas sedan upp till 30 dagar per år, främst på helger. Lettiska bedömare menar att det nu finns brister i materiel – särskilt i soldaternas personliga materiel – samt i utbildningen av de frivilliga befälen och bland de nyligen anslutna soldaterna.²⁰⁴ Många förband är inte heller samövade på högre nivå än kompaninivån.

Flygvapnet och marinen

Det lettiska flygvapnet hör till de stående förbanden och innehåller främst enheter för luftövervakning och förmågor för att ta emot stöd från allierade, även om det finns ett mindre antal enklare transportflygplan och helikoptrar. Flygvapnets huvudsakliga bas är Lielvarde, som rustas upp för att kunna ta emot flyg på natten och i dåligt väder. Inom flygvapnet organiseras också den stående luftvärnsbataljonen med 40 mm luftvärnspjäser och Robot 70, som nu ska uppgraderas.²⁰⁵ Anskaffning av ny radar pågår också.²⁰⁶

Den lettiska marinen har en minjaksflottilj med fem före detta nederländska fartyg av Alkmaarklass och en patrullflottilj med fem före detta tyska patrullbåtar. Huvudbasen är Liepaja, men mindre baser finns i Ventspils och Riga.

Personalförsörjning

Lettland avskaffade värnplikten efter inträdet i Nato och övergick till ett system med frivilliga heltidsanställda soldater, eftersom värnplikten gav ett negativt urval av rekryter, utgjorde en politisk belastning och inte stämde med inriktningen på internationell expeditionär förmåga. Röster har nu höjts för ett återinförande av plikten, men detta har hittills avvisats av den politiska och professionella ledningen med hänvisning till att detta skulle sänka förbandens beredskap och kvalité, samt dessutom dra dryga kostnader för utbyggnad av infrastruktur. Den folkliga förankringen anser man säkras genom att Zemessardze består av frivilliga deltidssoldater.²⁰⁷

202 Högkvarteret för den 2:a Zemessardzebrigaden planeras under 2018 flyttas från Riga till Valmiera.

203 Nikers, *Latvia Strives to...*, Nikers, *A Visionary at...*, Nikers, *Latvia Pursues 'Total...*, och intervjuer i Lettland, oktober 2016.

204 Nikers, *A Visionary at...*

205 Tomkins, *Latvia orders air...*

206 "Latvia to buy..."

207 Nikers, *Latvia Pursues...*, och Turnbull, *Latvia says no...*

Materieförsörjning

Mycket lite har läckt ut till offentligheten om vilka planer och prioriteringar Lettland har om ny materiel när landet nu förstärker det egna försvaret för strid mot en materieltung angripare. Funktioner som uppenbart behöver stärkas – särskilt inom Zemessardze, är pansarvärn, fördröjande fältarbeten och luftvärn, sannolikt också mörkerutrustning och samband. Inom ramen för den innevarande anslagsperioden kommer 70 miljoner euro att satsas på nationalgardets utrustning, utbildning och infrastruktur.²⁰⁸ Inom armén finns behov av pansrade stridsfordon för de nu endast delvis mekaniserade enheterna, liksom någon form av luftvärn. Planer har funnits på inköp av luftvärn med kort eller medellång räckvidd tillsammans med Litauen, samt pansarvärnsrobotar.²⁰⁹ Marinen är den gren av försvaret som kommit längst i sin modernisering och förväntas därför inte få någon större del av de ökade försvarsanslagen.

Tabell 4.2: Viktigare krigsförband i den lettiska försvarsmakten

Förband	Organisation 2017	Viktigare förändringar	Anm.
Armé			
	1 Infanteribrigad 11 lokalförsvarsbataljoner	i.u.	Reducerad 2017
Marin			
	1 minjaksflottilj 1 patrullbåtsflottilj	i.u.	
Flygvapen			
	1 flygbas, 1 luftvärnsbataljoner Luftövervakning	i.u.	

Stationeringen av en multinationell eFP-bataljon i Lettland bidrar påtagligt med mekaniserad förmåga, men har medfört ett behov av att bygga ut och förstärka förläggningar och infrastruktur vilket i sin tur leder till att Lettland av kostnadsskäl måste skjuta på uppsättandet av en tredje bataljon till arméns brigad. Övningsfält för artilleri och stridsvagnar kommer också att behöva anläggas.

Övningar

Sedan 2014 har övningsverksamheten ökat i omfattning, intensitet och komplexitet, bl.a. genomförs övningar med fokus på utnyttjande av indirekt eld, flygunderstöd och fältarbeten i markstriden.²¹⁰ Sedan 2016 genomförs regelbundet beredskapskontroller.

208 Nikers, *Latvia Strives ...*, och "Reformas bruņotajos spēkos..." .

209 Adamowski, *Lithuania, Latvia Sign...* .

210 "At least four..." .

4.2.3 Litauen

Armén

Arméförbanden utgörs idag av sex manöverbataljoner vilka är organiserade i en stående brigad i Rukla och en brigad i Klaipeda, som är under uppbyggnad.

Den stående mekaniserade brigaden i Rukla, Järnvargsbrigaden, består idag av fyra manöverbataljoner samt en artilleribataljon. En av brigadens bataljoner är dagsläget förlagd i Alytus och en i Panevezus. Brigaden är idag utrustad med äldre pansarbandvagnar (M 113) men två av brigadens bataljoner ska under de närmaste åren förses med nya hjulgående pansarvagnar (ca 80 Boxer i IFV-varianten med torn, 30 mm pjäs och pansarvärnsroboten Spike). Artilleribataljonen ska få moderna splitterskyddade bandhaubitsar i stället för de äldre 105 mm pjäser den hittills haft.²¹¹ Dessutom tillförs brigaden en logistikbataljon.

Järnvargsbrigadens huvuduppgift i krig är att försvara landets östra och nordöstra delar mot anfall genom Belarus eller Lettland. Två av brigadens bataljoner ingår också i arméns snabbinsatsstyrka mot lågnivåhot och hybridangrepp. Kasernerna i Rukla är den litauiska arméns huvudsakliga bas och den centrala utbildningsplatsen. Basen är stor, men kaserner och övningsfält räcker ändå inte till efter att värnplikten återinförts och efter att den tyskledda eFP-bataljonen förlagts dit.

2016 beslöts att inrätta en andra infanteribrigad, Samogitien, med stab i Klaipeda i västra Litauen. Brigaden byggs upp från två fristående motoriserade infanteribataljoner med heltidsanställda soldater, en i Klaipeda och en i Taurage. Dessa planeras överta de äldre pansarbandvagnar som frigörs när två bataljoner i järnvargsbrigaden utrustas med Boxervagnar. Brigaden tillförs också en infanteribataljon och en artilleribataljon som övertar järnvargsbrigadens äldre artilleri.²¹²

Under 2016 beslöts också att sätta upp en tredje brigad som helt och hållet ska bestå av värnpliktiga soldater och vara mobiliserande. Befälskåren ska hämtas ur skolor och staber som inte behövs i krig.²¹³ Den litauiska armén innehåller vidare en specialförbandsenhet med stödfunktioner, som har spelat en central roll för att signalera litauisk professionalism och solidaritet med allierade och partners.

Basen i det litauiska försvarets utrustning är alltså den materiel som före Nato-inträdet skänktes av, eller köptes från, Sverige och från Nato-länder. Sedan Nato-inträdet 2004 har landet främst köpt begagnad materiel från allierade. Dock har små serier modern materiel köpts in, bl.a. kroppsskydd och mörkerhjälpmedel. På senare tid har också snabbinsatsstyrkan utrustats med modern och mobil materiel. För att öka förmågan mot moderna stridsvagnar har det moderna amerikanska Javelin-systemet anskaffats. Därtill är Boxervagnarna utrustade med pansarvärnsroboten Spike, som också har köpts av Lettland.

211 "Lithuania picks German...", och Fiorenza, *Beefing up the...*

212 Fiorenza, *Beefing up the...*

213 Jermalavicius, *To Draft or...*

Förutom de nationella styrkorna finns sedan andra halvåret 2017 även ett tyskledd multinationell mekaniserad eFP-bataljon förlagd i landet, i arméns huvudbas i Rukla, i syfte att öka trovärdigheten i den gemensamma avskräckningen. Liksom med andra eFP-bataljoner är en betydande svaghet att förbandets delar – om inte annat bestämts – lyder under respektive nationellt befäl och saknar gemensamma insatsregler.²¹⁴ Det stora tyska inslaget betyder också troligen att beslut i Förbundsdagen krävs för annan våldsanvändning än strikt självförsvar. Det finns emellertid tecken i skrivande stund om att andra instruktioner kan komma att ges.²¹⁵

Nationalgardet KASP

Det litauiska nationalgardet eller hemvärdet KASP har mindre omfattning och mindre roll i försvaret mot väpnat angrepp än sina motsvarigheter i Estland och Lettland. KASP har ändå en central roll i att möta militära hot i ett skymningsläge och skapa militär närvaro i hela landet.²¹⁶ KASP består idag av 5 600 frivilliga som är organiserade i sex bataljoner och leder och utbildar lokala kompanier.²¹⁷

Flygvapnet och marinen

Det litauiska flygvapnet skiljer sig något från Estlands och Lettlands motsvarigheter genom att ha tre moderna lätta transportplan av typen C-27 Spartan, annars är bilden likadan. Flygvapnet består av några helikoptrar och äldre lätta plan, det finns en Nato-kompatibel flygbas (Siauliai, huvudbas för Natos Baltic Air Policing), en organisation för luftövervakning, samt en luftvärnsbataljon med Robot 70.

Flottan består av fyra f.d. danska och norska patrullbåtar med var sin 76 mm pjäs och tre f.d. tyska och brittiska minjaktfartyg. Liksom i grannländerna är de främsta uppgifterna sjöövervakning samt att hålla hamnar och farleder fria från minor.

Personalförsörjning

Litauen återinförde 2015 värnplikten, med starkt politiskt och folkligt stöd. Värnpliktstiden för soldater är nio månader och antalet värnpliktiga i varje årskull bestäms av försvarsmaktens behov. För att värnplikten ska bli en långsiktigt hållbar lösning så måste dock infrastrukturen, särskilt antalet sovplatser, byggas ut på de befintliga utbildningsförbanden eller helt nya utbildningsförband skapas. Dessutom är redan nu bristen på utbildningsbefäl för värnpliktsförbanden mycket påtaglig och besvärande, vilket på sikt kan underminera stödet för plikten.

214 Se Binnendij, Binnendijk, *Deterring the unthinkable...*, samt Luik och Praks, *Boosting the Deterrent...*

215 Intervjuer i Berlin, november 2017.

216 Szymański och Gotkowska, *The Baltic states'...*

217 Ministry of National Defence, *The Military Strategy...*

Materieförsörjning

I materielanskaffningsplanen prioriteras nu ökad reaktionsförmåga liksom ökad förmåga och uthållighet för att kunna att möta ett ryskt anfall. Planerade anskaffningar tidigareläggs och Litauen köper endast färdiga system från hyllan. Vid sidan av mekaniseringen prioriteras soldaternas personliga utrustning. Ett samarbete för att anskaffa luftvärn med medellång räckvidd fanns med Lettland, men i slutet av maj 2017 tillkännagavs att Litauen på egen hand köper två batterier NASAMS 2 från norska Kongsberg för 110 miljoner USD, vilka ska levereras till 2020.²¹⁸

Ett stort nybyggnads- eller renoveringsbehov finns avseende infrastruktur för armén. I avvaktan på detta så har förläggning av värnpliktiga i tält diskuterats och en flytt av två bataljoner från Rukla till Alytus annonserats.

Övningar

Efter Rysslands angrepp på Ukraina våren 2014 har övningsmönstret lagts om till att kunna möta ett ryskt angrepp på hemmaplan. Övningarna sker nu mot en motståndare som använder ryska vapen och rysk taktik, både konventionell sådan och hybrid-taktik. Övningarna genomförs ofta i samverkan med de icke-militära delarna av det litauiska totalförsvaret.

Dessutom ställer förändringar på egen sida nya och annorlunda krav: övningar anpassade till de värnpliktigas förutsättningar under grundutbildningen behöver tillkomma, den litauiska försvarsmakten behöver lära sig mekaniserad strid med kombinerade vapen, liksom strid tillsammans med allierade mekaniserade enheter, luftrörliga styrkor och flygunderstöd.²¹⁹

Tabell 4.3: Viktigare krigsförband i den litauiska försvarsmakten

Förband	Organisation 2017	Viktigare förändringar	Anm.
Armé			
	1 mekaniserad brigad, 2 infanteribataljon 6 lokalförsvarsbataljoner 1 specialstyrka	1 mekaniserad brigad, 2 infanteribrigader	Ny materiel En stående och en mobiliserande brigad
Marin			
	3 minjaktfartyg 5 patrullbåtar	i.u.	
Flygvapen			
	3 transportflygplan (C-27J) 1 flygbas, 1 luftvärnsbataljon Luftövervakning	i.u.	

218 O'Dwyer, *Baltic states push ...*. Uppgifterna bekräftas av källor i Vilnius.

219 Mayhug, *U.S., NATO Wrap...*, Capers, *Exercise Iron Wolf...*, och Schmitt, *U.S. Lending Support...*

Karta 4.1: Baltikums militära baser



4.3 Bedömd militär förmåga

Rysslands illegala annektering av Krim och aggression mot Ukraina raserade en av huvudpremisserna för de baltiska staternas försvarspolitik, nämligen att Ryssland inte utgjorde ett militärt hot mot dem. Sedan dess så har Estland, Lettland och Litauen närmast febrilt arbetat på att stärka skyddet mot en eventuell rysk framstöt mot Baltikum. Detta arbete har fyra huvuddimensioner: att stärka västvärldens sammanhållning runt en fast linje gentemot Rysslands agerande; att stärka Natos politiska enighet och militära förmåga; att stärka de egna samhällenas motståndskraft; och att stärka den egna förmågan till försvar mot ett militärt angrepp.

Utgångsläget för uppbyggnaden av en förmåga till nationellt självförsvar, om än inom alliansens ram, har varit dåligt. På grund av liten ekonomi och befolkning, respektive den tidigare inriktningen på internationella nischförmågor, har huvuddelen av förbanden utgjorts av lätt infanteri, dvs. en brigad per land och hemvärn. Undantaget här utgörs av Litauen, som har haft en mekaniserad enhet, om än med äldre materiel. Av både geopolitiska skäl och resursskäl är dessutom de baltiska försvarsmakterna i allt väsentligt landstridskrafter, de marina komponenterna och luftstridskrafterna är närmast att betrakta som symboliska.

Fokus i alla tre länderna ligger nu på omställning till förmåga till defensiv strid på eget territorium mot en kvalificerad och mekaniserad angripare som anfaller över landgränsen. Detta betyder bland annat att man tillför tyngre, modernare och mer kvalificerad materiel, såsom modernt artilleri och stridsfordon, men också att man måste lära sig helt nya stridssätt. I Estland och Litauen sker dessutom en utökning av förbandsmassan i armén genom uppsättning av nya brigader på värnpliktens grund.

4.3.1 Estland

I dagsläget skulle Estland kort tid efter mobilisering/aktivering endast disponera delar ur den stående bataljonen och snabbinsatsenheter ur hemvärnet. Vissa delar av året borde också värnpliktförband under utbildning kunna användas för bevakning, med mera. En vecka efter att mobilisering beordrats borde man maximalt kunna sätta in en lätt infanteribrigad i den norra riktningen och en bataljon i den södra, vartill kommer 10-15 lokalt bundna bataljoner ur hemvärnet. Arméförbanden trots trots brister i utrustning och samträning ha en godtagbar förmåga till statisk försvars- eller fördröjningsstrid mot en mekaniserad angripare, särskilt om man kan slåss från förberedda ställningar.

Dessutom finns den brittiskleda stående mekaniserade eFP-bataljonen på plats. eFP-bataljonernas huvudfunktion är visserligen att genom sin närvaro stärka trovärdigheten i Natos artikel 5, men de tillför också en mekaniserad förmåga med hög beredskap som inte är försumbar i det baltiska sammanhanget.²²⁰ Förutsatt att eFP-bataljonen kan användas borde det därmed ligga inom det

²²⁰ Jfr David Shlapaks bedömning i Fiorenza, *Beefing up the...*, 23.

möjligas gräns för Estland att efter mobilisering kunna förhindra en snabb rysk framryckning till Tallinn, under förutsättning att endast lokalt tillgängliga ryska styrkor används för angreppet.²²¹

Rysk överlägsenhet i luften, i artilleri och i möjligheter att tillföra styrkor skulle dock i längden fälla utslaget, om inte Nato-allierade kan komma till verkan, främst med flyg och andra fjärrstridskrafter. Därvid vore det av stor vikt att de försvarande markförbanden kan tvinga angriparens stridskrafter att uppträda på sådant sätt att dessa blir lämpliga mål för fjärrstridskrafterna. Här kan rysk A2/AD-förmåga, främst i form av luftvärn, tänkas utgöra en begränsning för det västliga flyget.

Förbandsmassan skulle allt väsentligt se likadan ut tre månader efter mobilisering, men förmågan hos förbanden skulle ha kunnat höjas påtagligt genom intensiv stridsträning av de värnpliktiga och befälen samt genom förberedelser i stridsterrängen och fältarbeten.

Om fem år borde Estlands operativa förmåga ha ökat jämfört med dagsläget genom att den 1:a brigaden fått splitterskydd och modernt artilleri. Uppbyggnaden av den 2:a brigaden stärker försvaret i den södra riktningen och ger större uthållighet. Båda brigaderna kan också antas ha höjt sin förmåga till strid mot en mekaniserad fiende, men för att ha utsikter till framgång i detta skulle de fortfarande vara begränsade till försvarsuppgifter eller till huvudsakligen statisk strid.

4.3.2 Lettland

Lettland skulle i dagsläget kort tid efter mobilisering/aktivering kunna disponera delar av armébrigadens två stående och delvis lätt mekaniserade bataljoner, samt mindre snabbinsatsenheter ur nationalgardet Zemessarze (ett kompani per skyttebataljon). Inom en vecka skulle man också maximalt ha tillgång till tre mobiliserande nominella lokalförsvarsbrigader ur Zemessardze. Om striden kan föras från förberedda ställningar borde rimligtvis dessa enheter åtminstone kunna tillfoga en mekaniserad angripare som framrycker från den ryska gränsen mot Riga en avsevärd fördröjning och kännbara förluster. Dessutom tillför den stående kanadensiskledda mekaniserade eFP-bataljonen – trots svagheter på grund av en långt driven multinationalitet – en mekaniserad potential som kan vara betydelsefull mot ett sådant begränsat angrepp, eftersom Lettland saknar egna helt mekaniserade förband. Detta förutsätter dock att nödvändiga beslut fattas i berörda huvudstäder.

221 Bedömningarna av baltisk militär förmåga i detta kapitel, vilka baserar sig på utförligare resonemang i Dalsjö, Eellend, *De baltiska staternas...*, har genomgående gjorts mot andra scenarier än det som återges i kapitel 9. Baltisk militär förmåga har i stället bedömts mot angrepp där styrkorna består av bataljonsstridsgrupper som organiseras ur de ryska brigaderna och som enbart har kontraktsanställda soldater och inga värnpliktiga. Om dessa bataljonsstridsgrupper, se Sutyagin och Bronk, *Russia's New Ground...*, 22-24. Vid ett kuppangrepp med lokalt tillgängliga förband har Ryssland antagits kunna disponera totalt tre bataljonsstridsgrupper, vilket bara medger angrepp mot ett baltiskt land samtidigt. Vid ett något större, men fortfarande begränsat, angrepp mot alla tre länderna har antagits att angriparen kan använda totalt hälften av de 30 bataljonsstridsgrupper Ryssland tros disponera i det västra militärområdet. Se Teabemet, *International Security...*

Liksom i Estland skulle rysk överlägsenhet i längden fälla utslaget, om inte Nato-allierade kan komma till verkan med flyg och andra fjärrstridskrafter, varvid de försvarande markförbanden har en viktig roll för att forma angriparens enheter till lämpliga mål. Också här kan rysk A2/AD-förmåga tänkas utgöra en begränsning för det västliga flyget.

Förbandsmassan skulle allt väsentligt se likadan ut tre månader efter mobilisering, men förmågan hos särskilt Zemessardzeförbanden skulle ha kunnat höjas påtagligt genom intensiv stridsträning och genom förberedelser i stridsterrängen och fältarbeten.

Om fem år så borde tillskottet av modernt artilleri, liksom andra troliga anpassningar, ge letterna bättre möjlighet att fördröja en angripare och tillfoga denne förluster. Även en höjning av utrustningsstandarden inom Zemessardze borde förbättra utsikterna att åstadkomma ett sammanhängande djupförsvar. Avsaknaden av splitterskyddade trupptransportfordon skulle dock fortsatt göra att letterna inte kan bedriva rörlig strid mot en överlägsen motståndare.

4.3.3 Litauen

Litauen skulle i dagsläget kort tid efter mobilisering/aktivering maximalt disponera delar av en stående mekaniserad brigad och två stående infanteribataljoner, samt inom en vecka också sex bataljoner ur nationalgardet. Arméförbanden tros, trots brister och äldre materiel, vara samtränade och ha en förmåga till försvars- eller fördröjningsstrid mot en mekaniserad angripare, särskilt om man är förvarnad och har lämplig terräng. Den tyskledda mekaniserade eFP-bataljonen innebär även här ett förmågetillskott, som dock möjligen är mindre betydelsefullt än i grannländerna. Litauen har egna mekaniserade förband och tyska förband har normalt långtgående politiska begränsningar. Sammantaget borde de litauiska förbanden i dagsläget kunna tillfoga en angripare både förluster och fördröjning. Den mekaniserade brigaden kan emellertid troligen inte i nuläget anfalla eller egentligen bedriva rörlig strid.

Liksom i grannländerna skulle rysk överlägsenhet troligen i längden fälla utslaget, särskilt om angriparen skulle kunna utnyttja belarusiskt territorium. Nato-allierades möjligheter att verksamt påverka striden skulle här inte bara hänga på fjärrstridskrafter utan också kunna gälla markförband och helikopterenheter via Polen. Också här skulle de försvarande markförbanden behöva göra anfallstäterna till lämpliga mål för flyget, samtidigt som ryskt luftvärn i Kaliningrad eller Belarus skulle skapa problem för det västliga flyget.

Förbandsmassan skulle allt väsentligt se likadan ut tre månader efter, men förmågan hos förbanden - inte minst den värnpliktiga utfyllnadspersonalen - skulle ha kunnat höjas genom stridsträning och genom förberedelser i stridsterrängen och fältarbeten.

Om fem år borde Litauens militära förmåga ha förbättrats avsevärt genom tillförsel av modernt splitterskyddat artilleri, modernare stridsfordon till två av

bataljonerna samt en allmän standardhöjning och samträning inom den stående mekaniserade brigaden. Brigaden borde därmed kunna genomföra strid mot en kvalificerad motståndare, men knappast kunna anfälla eller ha god förmåga i strid med kombinerade vapen. Arméns förmåga skulle då också ha stärkts genom tillförsel av medelräckviddigt luftvärn, samt genom att förbandsmassan ökar påtagligt genom inrättandet av ytterligare en stående och en mobiliserande infanteribrigad.

Sammantaget så har alla de tre baltiska staterna i dagsläget små försvarsmakter väsentligen bestående av infanteri och hemvärn. Dessa har till nyligen varit formade främst för internationella fredsinsatser, men är nu under omställning till att kunna möta ett ryskt angrepp. I Estland och Litauen har man också beslutat att utöka förbandsmassan från en till två respektive tre brigader. De nationella förbanden torde i dagsläget ha förmåga att – i samverkan med de mekaniserade eFP-bataljonerna – försvåra och fördröja ett ryskt angrepp med lokalt tillgängliga styrkor och tillfoga angriparen kännbara förluster. Därmed skapas också en viss tröskel mot angrepp.²²²

För att uthålligt stå emot ett angrepp, eller för att möta ett något större angrepp, krävs dock att stridskrafter från alliansen – främst flyg, men också markförband med mer avancerade förmågor – snabbt kan komma till verkan.

Den pågående omställningen och upprustningen i riktning mot mekaniserad strid med kombinerade vapen borde om fem år väsentligen ha höjt förmågan, och därmed även tröskeln mot angrepp, men ändå inte ha ändrat det faktum att försvaret av Baltikum skulle förutsätta snabb tillförsel av förstärkningar eller förmågor utifrån.

222 EER News, *Estonia can no longer...*

Källförteckning

- Adamowski, Jarosław. "Estonia joins Finland in howitzer procurement", *Defense News*, 2017-02-06.
- Adamowski, Jarosław. "Lithuania, Latvia Sign Deal To Synchronize Defense Procurements", *Defense News*, 2016-09-19, <http://www.defensenews.com/articles/lithuania-latvia-sign-deal-to-synchronize-defense-procurements>.
- "At least four large-scale international military exercises to take place in Latvia this year", *The Baltic Course*, 2017-03-22. http://www.baltic-course.com/eng/baltic_states/?doc=128484.
- Bergstrand, B-G. *Military Expenditure Trends in the Baltic Sea States*. Stockholm: Totalförsvarets Forskningsinstitut, 2015.
- Binnendijk, Hans och Binnendijk, Anika. "Deterring the unthinkable: NATO's role along the Eastern flank", *Defense News*, 2017-11-02.
- Capers, Shiloh. "Exercise Iron Wolf ends with a bang", *Army.mil*, 2017-06-23, https://www.army.mil/article/189979/June_23_2017.
- Dalsjö, Robert och Eellend, Johan. *De baltiska staternas militära resurser och militära förmåga*. Stockholm: Totalförsvarets Forskningsinstitut, 2018 (kommande).
- Drosibas Policija. *Security Police Annual Report 2015*, <http://www.dp.gov.lv/en/useful/annual-reports/>
- EER News, *Estonia can no longer be taken within just days*, 2018-01-04.
- "Estonia passes 2017 record level budget spending to bolster defense", *Reuters*, 2016-12-19, <http://www.businessinsider.com/r-estonia-passes-2017-record-level-budget-spending-to-bolster-defense-2016-12?r=US&IR=T&IR=T>.
- "Estonia staging snap exercise for close to 700 reservists", *ERR NEWS*, 2017-12-07.
- Fiorenza, Nicholas. "Beefing up the Baltics", *Jane's Defence Weekly*, 2017-11-01.
- Jermalavicius, Tomas. "To Draft or Not to Draft: Defence Policy Choices in Lithuania and Latvia", *ICDS Blog*, 2017-02-14, www.icds.ee.
- "Latvia to buy 'Sentinel' radar from the US", *Lsm.lv*, 2015-09-29, <http://www.lsm.lv/en/article/societ/society/latvia-to-buy-sentinel-radar-from-the-us.a147845>.
- "Latvia to procure nearly fifty used howitzers; first ones to be supplied in autumn". *BNN*, 2017-02-22, <http://bnn-news.com/latvia-to-procure-nearly-fifty-used-howitzers-first-ones-to-be-supplied-in-autumn-160767>.
- Lietuvos Respublikos Seimas. "Seimas approved the National Security Strategy", Press release 2017-01-17, http://www.lrs.lt/sip/portal.show?p_r=119&p_k=2&p_t=168691.
- "Lithuania passes 2017 budget, boosting defence spending", *Reuters*, 2016-12-22, <http://news.trust.org/item/20161222173846-9p5sm/>.
- "Lithuania picks German Boxer IFVs for EUR 400m armament upgrade", *Elta EN Friday*, 2015-12-11, <http://en.delfi.lt/lithuania/defence/lithuania-picks-german-boxer-ifvs-for-eur-400m-armament-upgrade.d?id=69828782>.
- Luik, Jüri och Praks, Henrik. *Boosting the Deterrent Effect of Allied Enhanced Forward Presence*. Tallinn: ICDS, 2017.
- Mayhug, Tryphena. "U.S., NATO Wrap up Sabre Strike 17", <https://www.dvidshub.net/news/238936/us-nato-wrap-up-saber-strike-17>.
- Ministry of Defence. *National Defence Development Plan 2013-22*, <http://www.kaitseministeerium.ee/en/objectives-activities/basic-national-defence-documents>.
- Ministry of Defence. *The National Security Concept of the Republic of Latvia*, http://www.mod.gov.lv/~media/AM/Par_aizsardzibas_nozari/Plani,%20konceptijas/NDK/NDK_ENG_final.ashx.
- Ministry of Finance. *Latvia's Stability Programme for 2015-18*, http://www.fm.gov.lv/files/fiskalapolitika/2015/SP_15-18_ENG.pdf.
- Ministry of Finance. *State Budget Strategy 2018-21*, <https://www.rahendusministeerium.ee/en/state-budget-and-economy>.
- Ministry of Foreign Affairs. *Latvia's Security Policy*, 2016-05-20; <http://www.mfa.gov.lv/en/policy/security-policy/latvia-s-security-policy>.
- Ministry of National Defence. *The Military Strategy of the Republic of Lithuania*, 22 November 2012, http://www.kam.lt/en/defence_policy_1053/im-portant_documents/

- strategical_documents.html.
- Ministry of National Defence. *The Military Strategy of the Republic of Lithuania, Approved by the order No. V-252 of the Minister of National Defence of the Republic of Lithuania, 17 March 2016*, <https://kam.lt>.
- NATO Public Diplomacy Division. *Defence Expenditure of NATO Countries (2010-2017)* Press Communiqué
PR/CP(2017)111, 29/6 2017. http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2017_06/20170629_170629-pr2017-111-en.pdf.
- Newdick, T. "Fearing Russia, One of Europe's Smallest Armies Just Bought a Bunch of Armored Vehicles: Latvia scoops up a hundred surplus British CVR(T)s", *War is Boring*, <https://medium.com/war-is-boring/fearing-russia-one-of-europes-smallest-armies-just-bought-a-bunch-of-armored-vehicles-fd249bfc5ab5#.7tffmqwb>.
- Nikers, Olevs. "A Visionary at the Head of the Latvian Armed Forces" *Eurasia Daily Monitor* Volume 14: Issue: 15.
- Nikers, Olavs, "Latvia Pursues 'Total Defense' Concept, Rejects Conscription" *Eurasian Daily Monitor*, Volume 14, Issue 58, <https://jamestown.org/program/latvia-pursues-total-defense-concept-rejects-conscription/>.
- Nikers, Olevs. "Latvia Strives to Modernize Its Command and Control", *Eurasia Daily Monitor* Volume: 13 Issue: 65, <https://jamestown.org/program/latvia-strives-to-modernize-its-command-and-control/#sthash.6ooFCM4g.dpuf>.
- O'Dwyer, Gerald. "Baltic states push US on Patriot missile defense deployment", *Defense News*, 2017-05-26.
- "Reformas bruņotajos spēkos: Zemessardzes novadi kļūs par Kājnieku brigādēm", *Delfi.lv*, 2016-03-16, <http://www.delfi.lv/news/national/politics/reformas-brunotajos-spekos-zemessardzes-novadi-klus-par-kajnieku-brigadem.d?id=47210375>.
- Riigikogu. *National Security Concept of Estonia 2010*, http://www.vm.ee/sites/default/files/content-editors/JPA_2010_ENG.pdf.
- Saeima. *Nacionālās drošības koncepcija* (2014), [http://titania.saeima.lv/LIVS12/saeimalivs12.nsf/0/315864f5b72f8c6cc2257ef900243f3e/\\$FILE/433_Nac_Drosiba.doc](http://titania.saeima.lv/LIVS12/saeimalivs12.nsf/0/315864f5b72f8c6cc2257ef900243f3e/$FILE/433_Nac_Drosiba.doc).
- "Saeima passes National Security Law amendments", *LETA*, 2017-03-23.
- Saeima. *The National Defence Concept* (2016), http://www.mod.gov.lv/-/media/AM/Par_aizsardzibas_nozari/Plani,%20konceptijas/2016/AIMVAK_260516_EN_2.0.ashx.
- Schmitt, Eric, "U.S. Lending Support to Baltic States Fearing Russia", *The New York Times*, 2017-01-01.
- Sutyagin, Igor och Bronk, Justin. *Russia's New Ground Forces: Capabilities, Limitations and Implications for International Security*, Whitehall Paper 89. London: RUSI, 2017.
- Szymański, Piotr och Gotkowska, Justyna. *The Baltic states' Territorial Defence Forces in the face of hybrid threats*, OSW Commentary, no. 165, 2015-03-19.
- Szymański, Piotr. *The Multi-Speed Baltic States: Reinforcing the Defence capabilities of Lithuania, Latvia, and Estonia*, OSW Studies 68. Warszawa: OSW, 2017.
- Teabemet, *International Security and Estonia*, 2016, <https://www.teabemet.ee/pdf/2016-en.pdf>.
- Tomkins, Richard. "Latvia orders air defense missiles", *UPI*, 2016-09-08, http://www.upi.com/Business_News/Security-Industry/2016/09/08/Latvia-orders-air-defense-missiles/5741473347975/
- Turnbull, Grant. "Latvia says no to conscription", *Shepard Defence Notes*, 2017-03-20, <https://www.shephardmedia.com/news/defence-notes/latvia-nears-2-spending-target-no-conscription/>

5. Polen

Anna Sundberg

För Polen överskuggar hotet från Ryssland alla andra säkerhetsutmaningar och Polen ser sig som en frontstat med ett utsatt geopolitiskt läge. Landet brukar berömmas för att vara ett av få Nato-länder som når upp till målsättningen att satsa 2 procent av BNP på försvaret men har svårigheter med genomförandet av försvarsreformen och moderniseringen av materiel. Efter maktskiftet 2015 har också frågetecken uppstått kring respekten för demokratiska och medborgerliga rättigheter.

5.1 Säkerhets- och försvarspolitisk inriktning

Polen har sedan Georgienkriget 2008 varnat för hotet från Ryssland. Ett storskaligt militärt anfall mot Polen ses visserligen som osannolikt, däremot hävdas att Polen kan dras in i konflikter i sitt närområde och att det polska försvaret måste kunna hantera alla typer av hot.²²³ Landet gränsar i nordost mot ryska Kaliningrad där Ryssland genomfört en avsevärd militär upprustning. I öster finns Suwalkigapet, dvs. den 10 mil långa gränsen mellan Polen och Litauen i nord och syd, och mellan Kaliningrad och Belarus i väst och öst, som är av strategisk betydelse både för Nato och Ryssland.

Polen fick 2015 både en ny president, Andrzej Duda, och en ny regering under premiärminister Beata Szydlo då nationalkonservativa Lag och Rättvisa, Prawo i Sprawiedliwosc (PiS), kom till makten. Partiledaren för PiS, Jaroslaw Kaczynski, pekas ofta ut som den verkliga maktfaktorn i Polen trots att han inte ingår i regeringen. Genomgående för PiS politik är värnandet av polsk kultur, identitet och historia. Partiets tillbakablickande fokus har tagit sig uttryck i systemskiftande lagstiftning och inskränkningar av medborgerliga rättigheter. Kontroversiella avskedanden, tvångspensioneringar och omplaceringar av personer bl.a. inom statsförvaltningen och försvaret har genomförts. Så många som 25 procent av generalerna och över 250 andra höga officerare har lämnat sina tjänster efter maktskiftet.²²⁴

Det nuvarande nationalkonservativa styret har lagt stor vikt vid att föra ut ett budskap om förändring, ofta uttryckt genom ett öppet avståndstagande från den förra regeringens politik. Detta är också tydligt inom säkerhets- och försvarspolitiken där deras kritik handlat om den förra regeringens alltför dyra och i övrigt inadekvata materielbeställningar, överdrivna personalminskningar och ett försvagat militärt samarbete med USA. Enligt PiS byggde också den tidigare strategiska inriktningen på felaktiga antaganden som inte optimerade förutsättningarna för det polska försvaret.

²²³ För mer om hotbilder se Ministry of National Defence, *The Defence Concept...*, 23-29 och Hagström Frisell och Sundberg, *Polen - en nyckel...*, 20-23.

²²⁴ Wasik och Buckley, *Poland's military shake-up...* och Day, *Mass exodus of Polish...* samt DW, *Judicial reform...*

Mot denna bakgrund var det inte oväntat att det 2016 både presenterades en ny försvarsreform och lanserades en strategisk försvarsöversyn. Viktiga komponenter i försvarsreformen från 2011 var bl.a. professionalisering, tillvaratagande av erfarenheter från internationella insatser och en reform av ledningsstrukturerna. Den nya försvarsreformen är präglad av utvecklingen i Ukraina och inbegriper bl.a. etableringen av en territorialförsvarskomponent och ett stärkt försvar i landets östra delar.²²⁵

Avsikten med den strategiska försvarsöversynen var att analysera utmaningar, identifiera behov och presentera lösningar för den polska försvarsmakten nu och fram till 2032. Delar av slutsatserna presenterades i maj 2017 i form av ett försvarskoncept. Försvarskonceptet tar sin utgångspunkt i den ökande hotbilden mot Polen. Rysslands militära upprustning och maktpolitiska ambitioner betecknas som oroväckande och förutsätts bestå även i det längre tidsperspektivet. Konceptet har ett tydligt fokus på nationellt försvar och det polska försvaret framhålls som den bästa garanten för landets säkerhet. Ett nära samarbete med andra allierade betraktas också som en självklarhet.²²⁶

Nato utgör Polens viktigaste politiska och militära allians. Polen har inom alliansen länge förespråkat ett ökat fokus på kollektivt försvar och avskräckning framför internationella insatser. Truppnärvaro från andra alliansmedlemmar har varit ett mål och eFP ses som en stor framgång. PiS-regeringen har en mer avog inställning till EU-samarbetet och vill stärka det nationella självbestämmandet, utan att för den skull förespråka ett utträde ur unionen. Relationen till EU har också påverkats av EU:s upprepade kritik av den polska regeringens reformer av domstolsväsendet och inskränkningar av pressfriheten.²²⁷

Sedan den ryska annekteringen av Krim har Polen prioriterat relationen till USA och PiS-regeringen har fortsatt att verka för en utökad amerikansk militär närvaro. Under Barack Obama växte det militära samarbetet mellan länderna och detta ser ut att fortsätta under Donald Trump. President Trumps besök i Warszawa sommaren 2017 tolkades i Polen som ett uttryck för ländernas fortsatt nära relation. Samtidigt följer man uppmärksamt utvecklingen av Trumps relation till Ryssland. Polen har därutöver framför allt velat stärka samarbetet med de länder i Öst- och Centraleuropa som delar polsk syn på det ryska hotet, t.ex. Baltikum, Rumänien och Bulgarien. Polen, tillsammans med Kroatien, har också lanserat det så kallade Trehavssamarbetet. Samarbetet som samlar tolv länder runt Östersjön, Svarta havet och Adriatiska havet syftar bl.a. till stärkt säkerhet genom samordning på energiområdet. Det militära samarbetet med Tyskland fördjupas gradvis och Polen uppskattar Tysklands bidrag till Natos åtgärder på den östra flanken. På politisk nivå försvåras emellertid samarbetet av PiS anti-tyska linje och olika utspel.²²⁸

225 Defence24.com, *Polish Ministry of Defence: Changed priorities* och Defence24.com, *Jach: Strategic Defence Review...* samt Ministry of National Defence, *The Defence Concept...*

226 Ministry of National Defence, *The Defence Concept...* . Se också Defence24.com, *Polish Ministry of Defence: Changed priorities* och Defence24.com, *Jach: Strategic Defence Review...* .

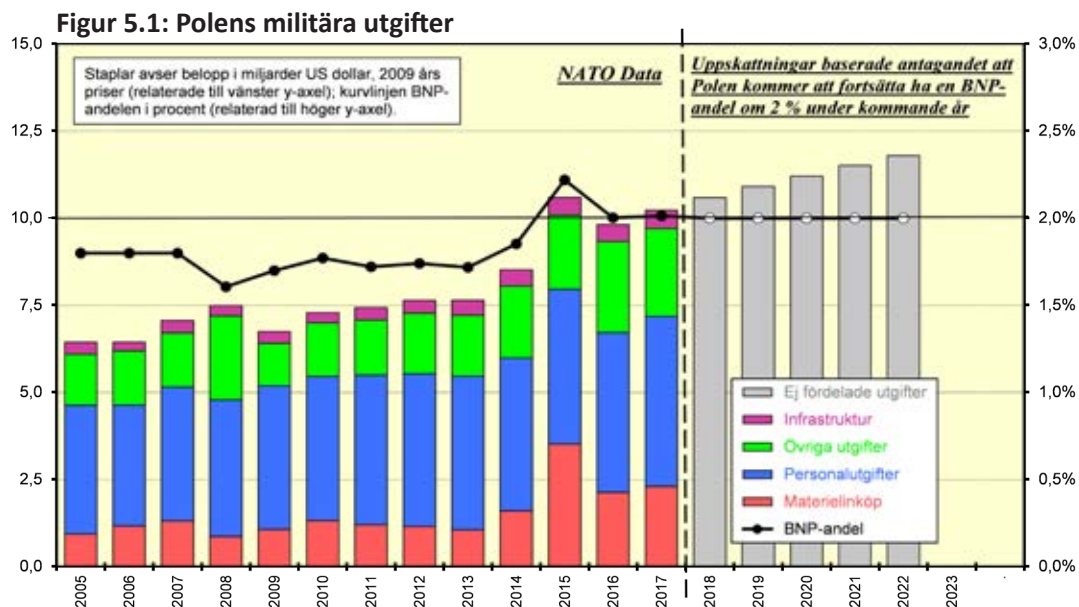
227 Hagström Frisell och Sundberg, *Polen - en nyckel...*, 24-28, och BBN, *National Security Strategy...*, 20 och 28 samt European Commission, *Commission Recommendation...* .

228 Hagström Frisell och Sundberg, *Polen - en nyckel...*, 23-35 och Ministry of National Defence, *The Warsaw NATO...* och Ministry of Foreign Affairs, *Three Seas Initiative...* .

5.1.1 Militärutgifter

Polen har sedan 2001 haft en lag om att 1,95 procent av föregående års BNP ska satsas på försvaret. Figuren 5.1 nedan visar att de polska militärutgifterna mot bakgrund av den ekonomiska tillväxten har ökat med mer än 40 procent i fast penningvärde mellan 2010 och 2015. Budgetåret 2015 innehöll en tillfällig ökning av de polska militärutgifterna för att täcka vissa ackumulerade kostnader relaterade till den militära moderniseringsplanen.²²⁹

2015 beslutade Polen att uppfylla Natos målsättning om att satsa 2 procent av BNP på försvaret. Försvarsbudgeten för 2017 ökade i enlighet med detta till 2 procent av 2016 års BNP, till 9,4 miljarder USD (37,4 miljarder PLN).²³⁰ I budgeten för 2017 prioriteras exempelvis förstärkning av den militära infrastrukturen i de östra delarna av landet, etablering av de första territorialförsvarsstyrkorna, personalökningar och nya åtaganden inom Nato. Mer än 20 procent av militärutgifterna avsätts för materiel i linje med Natos riktlinjer.²³¹



Samtidigt höjs röster för ytterligare budgethöjningar för att säkra moderniseringsprogrammet och en personalökning i försvarsmakten. PiS partiledare Kaczynski har efterlyst en höjning på upp till 3 procent av BNP. Även flera ministrar har uttryckt ambitionen att utöka budgeten mer och understrukt att en ökning är viktig också för landets internationella anseende.²³²

Under 2017 beslutades om en förändring av beräkningsgrunderna för procentsatsen av BNP för försvaret. Istället för att som tidigare utgå från BNP från föregående år kommer Polen hädanefter att utgå från innevarande årets

²²⁹ Hagström Frisell och Sundberg, *Polen - en nyckel...*, 41-44, och Bergstrand, *NATO Military Expenditures...*, 38.

²³⁰ Ministry of National Defence, *Key figures...*

²³¹ Ministry of National Defence, *Key figures...*, och Bergstrand, *NATO Military Expenditures...*

²³² Defence24.com, *Macierewicz for Defence24.pl...*, och Defence24.com, *Polish Ministry of Defence: 1.99% GDP... samt PAR, Next year's defence...*

BNP, vilket vid en BNP-tillväxt i praktiken innebär en budgetökning. Polen har haft en jämförelsevis stadig ekonomisk tillväxt sedan ett antal år och noterbart är att den ekonomiska krisen 2008-2009 inte påverkade Polen lika mycket som många andra länder. De uppskattningar som görs i figur 5.1 för kommande budgetökningar ligger delvis något lägre än polska beräkningar. Polska officiella källor spekulerar om militärutgifter på 2,2 procent av BNP fram till 2020 och upp till 2,5 procent av BNP runt 2030.²³³

5.2 Militära styrkor

Den polska försvarsmakten har tre huvuduppgifter. Den första är nationellt och kollektivt försvar. Den andra att medverka till internationell säkerhet och stabilitet. Den tredje att bidra till inre säkerhet och stöd till samhället. Det övergripande målet är att avskräcka en rysk aggression genom en stark nationell förmåga och stöd från allierade. Nato, och i synnerhet amerikansk militär närvaro, ska enligt polsk utgångspunkt fungera både som snubbeltråd och avskräckning. Medvetenheten är samtidigt stor om att beslutsprocessen i Nato kan vara blockerad vid ett krisläge och att det vid ett akut hot mot Polen kan dröja innan alliansen kommer till undsättning. Det polska försvaret ska därmed ha förmåga att ensamt stå emot i 14 dagar.²³⁴

Efter successiva personalminskningar uppgår den fredstida försvarsmakten till ca 95 000 soldater, fördelade på fem försvarsgrenar (armé, flyg, marin, specialförband och territorialförsvar) och försvarsgrensgemensamma funktioner. Därutöver finns en nationell reservstyrka om ca 20 000 frivilliga som tjänstgör deltid inom de olika försvarsgrenarna, ca 4 000 officerare under utbildning och ca 33 000 civilanställda.²³⁵

5.2.1 Armén

2016 uppgick antalet aktiva soldater i armén till ca 50 000. Armén är för närvarande organiserad i tre divisioner, varav två mekaniserade divisioner och en pansardivision:²³⁶

I Szczecin, i västra Polen, finns den 12:e mekaniserade divisionen som består av två mekaniserade brigader, en amfibiebrigad, ett artilleriregemente och ett luftvärnsregemente. Den 12:e mekaniserade divisionen ingår i det nordöstra kärnhögkvarteret HQ MNC NE som beskrivs nedan i 5.2.7.

I norra Polen, i Elblag, finns den 16:e mekaniserade divisionen bestående av två mekaniserade brigader, två pansarbrigader, ett luftvärnsregemente samt ett artilleriregemente.

233 Defence24.com, *Polish Ministry of Defence: 1.99% GDP...*, och Defence24.com, *Poland about to...*

234 Hagström Frisell och Sundberg, *Polen, en nyckel...*, 36-38.

235 Numerären som anges i avsnittet utgår från den polska statens statistiska årsbok från december 2016, *Statistical Yearbook of the Republic of Poland 2016*, 139-141. Andra officiella dokument anger annan storlek, upp till 105 000 soldater, se t.ex. Ministry of National Defence, *Key figures...*

236 Avsnittet 5.2.1 bygger på intervjuer i Warszawa 2016-2017 samt olika dokument, huvudsakligen Ministry of National Defence, *Key figures...*, General Command of the Polish Armed Forces, *Task & structures...*, och information från OSSE.

I Zagan, i västra Polen, finns den 11:e pansardivisionen. Divisionen är organiserad i två pansarbrigader, en mekaniserad brigad, ett luftvärnsregemente och ett artilleriregemente.

Därutöver finns olika självständiga stödförband runt om i Polen, för exempelvis logistik, artilleri och spaning, samt luftrörliga styrkor, såsom 25:e helikopterbrigaden i centrala Polen och 6:e luftburna brigaden i södra Polen.

Armén brukar i Polen beskrivas som försvarsmaktens kärna. Regeringens framtidsambitioner för armén handlar bl.a. om upprättandet av en fjärde division för att stärka försvaret i östra Polen, ökad rörlighet och utveckling av ett polskt stridsfordon.²³⁷ Armén har mycket tung materiel, däribland drygt 900 stridsvagnar och ca 1 700 pansarskyttefordon. Polen har uppgraderat sina Leopard 2A4 stridsvagnar men huvuddelen av stridsvagnarna är gamla och skulle behöva omsättas inom några år. Det föreligger dock oenighet kring vilken materiel som behövs och för vilka uppgifter. Medan en del experter förespråkar nya stridsvagnar pekar andra på att det snarare är mindre, lättare fordon som behövs för kunna förflytta sig över landets många broar och vattendrag. Modernisering av arméns attackhelikoptrar har av polska försvarsexperter lyfts fram som ytterligare en önskvärd prioritering.²³⁸

5.2.2 Marinen

Den polska marinen består av ca 7 700 sjömän och organiseras i två flottiljer i norra Polen, varav en fartygsflottilj och en kustförsvarsflottilj:²³⁹

Den 3:e fartygsflottiljen i Gdynia är marinens främsta taktiska marina enhet med bl.a. ubåtar, fregatter korvetter och spaningsfartyg. I Gdynia finns även olika landbaserade enheter som kustförsvarets missildivision och marinens flygförband med både flyg- och helikopterdivisioner.

Den 8:e kustförsvarsflottiljen i Swinoujscie hanterar minröjning och ubåtsjakt.

Båda flottiljerna består av fartygsdivisioner och landbaserade understödsenheter. Marinen omfattar även andra delar, exempelvis ett center specialiserat på elektronisk krigföring. Marinen har totalt 2 fregatter och 4 korvetter samt 5 taktiska ubåtar.

Förutom att ansvara för försvaret av den polska kustlinjen och de kustnära områdena har marinen i uppgift att stötta Nato-insatser och olika räddningsinsatser i Östersjön. Polen har vid tre tillfällen, senast 2016, bidragit med en fregatt till Natos maritima styrka, SNMG 2. Polen har ett 20-tal minfartyg och har också bidragit till Natos enhet för minröjning, SNMCMG 1.²⁴⁰

237 Defence24.com, *Polish National Defence Concept: New Division...*

238 Defence 24.com, *Expert's Opinion...*, och Defence24.com, *Poland is looking...*

239 Avsnittet 5.2.2 bygger på intervjuer i Warszawa 2016-2017 samt olika dokument, huvudsakligen Ministry of National Defence, *Key figures...*, General Command of the Polish Armed Forces, *Task & structures...*, och information från OSSE.

240 Naval Today, *Polish frigate integrates...*

PiS-regeringen har flera gånger lyft fram moderniseringen av marinen som en prioritet liksom behovet att öka säkerheten i Östersjön. Detta betonas också i moderniseringsplanen för 2017-2022. Tidsplanen är något oklar men det uttalade målet är att införskaffa tre ubåtar med offensiv kapacitet för att ersätta tre av landets totalt fem ubåtar. Samtal om anskaffning har förts med flera länder. Polen har sedan flera år också haft ambitionen att anskaffa multirollshelikoptrar till den polska marinen och till de polska specialförbanden för att ersätta sina sovjetiska helikoptrar. Ännu har inget avslut nåtts i dessa förhandlingar. Anskaffandet av två begagnade fregatter från Australien tycktes inledningsvis ha förutsättningar att genomföras under 2017 men inte heller här har något avslut om anskaffning nåtts.²⁴¹

I kontrast till regeringens deklARATIONER om en satsning på marinen förekommer kritiska röster som tvärtom pekar på att den polska marinens materiel är fortsatt mycket eftersatt, med föråldrade fartyg och alltför långsam nyanskaffning. Vissa bedömare menar till och med att läget riskerar att bli så kritiskt att Polen i princip kommer att sakna undervattensförmåga inom några år eftersom huvuddelen av de befintliga ubåtarna endast har begränsad livslängd kvar och inköp av nya ubåtar dragit ut på tiden.²⁴²

5.2.3 Flygvapnet

Flygvapnet består av ca 16 500 aktiva soldater och finns på tioalet baser runtom i Polen, med en tyngdpunkt på de norra och centrala delarna. Förbanden i syd och öst är framför allt inriktade på transporter och utbildning. De huvudsakliga delarna av det polska flygvapnet är organiserat i två taktiska flygflottiljer, varav den 1:a taktiska flygflottiljen i Swidwin och den 2:a taktiska flygflottiljen i Poznan. Därutöver finns en flygtransportflottilj utanför Krakow, en utbildningsflottilj i Deblin (två flygdivisioner och en helikopterdivision), en luftvärnsbrigad och en radarbrigad.²⁴³

Flygvapnet har drygt 100 stridsflygplan, däribland ca 30 sovjetiska MiG-29, ca 30 sovjetiska Su-22 och knappt 50 F-16 av olika modeller. Därtill har Polen ca 60 transportflygplan, huvuddelen av lättare modell. I jämförelse med övriga försvarsgrenar anses flygvapnet vara bättre utrustat och ha högre materielstandard. Det polska flygvapnet är dock på väg in i en omställningsperiod i och med att landets gamla sovjetiska stridsflygplan behöver bytas ut. Sannolikt är det Su-planen som behöver ersättas först. Enligt tidigare planer skulle de ha tagits ur bruk redan 2015 men har istället uppgraderats. Totalt eftersträvas en förnyad stridsflygsflotta på ca 100 flygplan. Anskaffning av stridsflyg finns emellertid inte inlagt i moderniseringsplanen även om uppgifter cirkulerar om att Polen vill köpa F-35 eller begagnade F-16.²⁴⁴

241 Defence 24.com, *Macierewicz: Poland to have...*, PAP, *The Polish Navy...*, och Lipka, *The modernization of...*, och PAP, *Three bids in ...*

242 Intervjuer Warszawa 2016-2017, och Lipka, *The modernization of...*

243 Avsnittet 5.2.3 bygger på intervjuer i Warszawa 2016-2017 samt olika dokument, huvudsakligen Ministry of National Defence, *Key figures...*, General Command of the Polish Armed Forces, *Task & structures...*, och information från OSSE.

244 The Aviationist, *Poland about to...*, Siminski, *Polish parliamentary committee...*, och Fighter Sweep.com, *Poland Says 'No...* . F-16 planen är visserligen av äldre modell men anses kunna vara i bruk i upp till 30 år till.

5.2.4 Specialförband

De polska specialförbanden har i uppgift att utföra specialoperationer både inom landet och utomlands, i fred, kris och krig. Sedan 2013 har Polen status som ramverksnation för specialförband inom Nato och ska bidra med snabbinsatsstyrkor till NRF samt leda specialoperationer som genomförs av Nato.

Specialförbanden består av ca 3 000 aktiva soldater fördelade på flera olika enheter. Deras uppgifter handlar exempelvis om anti-terrorinsatser, personskydd, underrättelseinhämtning och attackuppgifter. Specialförbandet Formoza, för marina specialoperationer, är det enda specialförbandet placerat i norra Polen, i Gdynia. Övriga har sin utgångsbasering i södra Polen respektive i Warszawa.²⁴⁵

5.2.5 Territorialförsvaret

PiS-regeringen har påbörjat inrättandet av ett territoriellt försvar som en femte försvarsgren. I ett första skede, under 2016-2017 upprättades sex enheter, med sammanlagt 1 800 soldater, i östra Polen. Territorialförsvaret ska enligt planerna vara fullt utbyggt 2022 med en personalstyrka på 35 000 till 50 000, organiserade i 17 lätta infanteribrigader. Styrkan ska i fred, kris och krig stödja den polska försvarsmakten genom att tidigt upptäcka och neutralisera okonventionella hot, bistå vid evakuering av civila, krishantering samt stärka de patriotiska och kristna grunderna i försvaret.²⁴⁶

Styrkan består av både frivilliga helt utan tidigare försvarserfarenhet och ordinarie personal från försvarsmakten, reservofficerare och nyutexaminerade kadetter samt personer från olika paramilitära grupper. Utöver en inledande utbildning ska soldaterna under en treårsperiod övas och utbildas ca 30 dagar per år för att bli certifierade.²⁴⁷

Det finns ett starkt stöd i Polen för att stärka försvaret i de östra delarna av landet och att utveckla styrkor med lokal förankring. Implementeringen av territorialförvarsreformen förutsätter emellertid investeringar vilket enligt kritiker sker på bekostnad av andra mer välbehövliga satsningar. En annan identifierad svårighet är möjligheten att på några år bemanna de nya brigaderna och fylla de luckor som uppstår i framför allt armén när befintlig personal förflyttas.²⁴⁸

5.2.6 Andra förmågor

Efter det ryska agerandet i Ukraina har Polen poängterat att det polska försvaret måste kunna hantera även gråzons- och cyberhot. Polen har därför

²⁴⁵ Avsnittet bygger på en sammanställning av intervjuer i Warszawa 2016 samt olika dokument, huvudsakligen Ministry of National Defence, *Key figures...*, General Command of the Polish Armed Forces, *Task & structures...*, och information från OSSE.

²⁴⁶ Hagström Frisell och Sundberg, *Polen, en nyckel...*, 39-40. I källorna förekommer olika uppgifter om territorialförsvarets storlek – 35 000, 46 000 och 53 000 – och olika tidsplan, fullt utbyggt redan 2019 alternativt 2022.

²⁴⁷ PAP, *Territorial defence troops...*. Till de paramilitära grupperna räknas t.ex. gränsskyddet och kustbevakningen.

²⁴⁸ Hagström Frisell och Sundberg, *Polen, en nyckel...*, 39-40.

bl.a. påbörjat utvecklingen av defensiva och offensiva cyberförmågor samt nya övningsscenarier. Under hösten 2017 annonserades planer på en cyberstyrka om ca 1 000 soldater.

Polen medverkar också i Natos kompetenscentrum för cyberförsvar i Tallinn, Nato Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence. Därtill har Polen och Slovakien, med stöd av åtta andra allierade, skapat ett kompetenscentrum för kontrapionage i Krakow, Nato Counter Intelligence Centre of Excellence.²⁴⁹

5.2.7 Bidrag till Natos försvar i närområdet och allierades närvaro i Polen

Sedan kriget i Georgien 2008 har Polen minskat sitt deltagande i internationella insatser för att istället ge ökad prioritet åt det nationella försvaret. Insatsbidragen i söder har under senare år bl.a. bestått av en fregatt i Egeiska havet och F-16 plan för spaning över Syrien samt specialförband till Irak.²⁵⁰ Polens bidrag till Natos försvar i närområdet är mer omfattande även om en viktig del av landets bidrag består av Natos och allierades närvaro i Polen.

Polen har sedan 2006 deltagit regelbundet med stridsflygplan och stödresurser till BAP. Den senaste rotationen var i Litauen under 2017. Nästa planerade rotation sker tidigast 2018.

Under 2017 ska uppåt 2 000 polska soldater från alla försvarsgrenar stå till Natos förfogande för NRF, inklusive VJTF. Enligt obekräftade medieuppgifter utgörs det polska bidraget av de enheter som deltog i VJTF under föregående år och som deltagit i flera övningar. Enheterna i fråga är bl.a. en pansarbataljon, enheter från en pansarbrigad, ett logistikkompani och en CBRN-enhet. Polen ska 2020 vara ramverksnation och stå för huvuddelen av den ingående landkomponenten om fem bataljoner i VJTF.²⁵¹ Polen bidrar från maj 2017 med ett stridsvagnskompani till den kanadensiskeledda eFP-bataljonen i Lettland. Vidare deltar ett polskt motoriserat kompani i Natos nya multinationella brigad i Rumänien (MN Bde tFP).

Under 2017 roterade ett polskt mekaniserat kompani i Baltikum inom ramen för den s.k. Visegradgruppens samarbete (Polen, Ungern, Tjeckien och Slovakien).²⁵² Visegradgruppen har också en gemensam bataljonsstridsgrupp, V4 EU Battle Group, som senast stod i beredskap för EU våren 2016. Styrkan ska omvandlas till en permanent modulär styrka som ska kunna stå till både EU:s och Natos förfogande. Den kommer att stå i beredskap nästa gång under andra halvåret 2019. Polen har även erbjudit Visegradländerna att delta i VJTF när landet är ramverksnation 2020.²⁵³

249 Hagström Frisell och Sundberg, *Polen, en nyckel...*, 20 och 61-63, BBN, *Cybersecurity Doctrine...*, och PAP, *Cyberforce to number...*

250 2016 var Polens största deltagande, i personer räknat, 253 soldater i KFOR, Serbien och 180 soldater i Operation Resolute Support, Afghanistan, se IISS, *The Military Balance...*, 147, och Hagström, Frisell och Sundberg, *Polen, en nyckel...*13.

251 Hagström Frisell och Sundberg, *Polen, en nyckel...*, 50-52, och Defence24.com, *Poland will support...*

252 Radio Poland, *NATO troops welcomed...*, och Ministry of National Defence, *The Warsaw NATO...*

253 Ministry for Foreign Affairs of the Republic of Poland, *Deputy defence minister: by 2020...*

Polen meddelade 2017 att landet minskar sitt engagemang i den multinationella snabbinsatsstyrkan Eurocorps (Eurokåren) mot bakgrund av kårens ökade fokus på fredsbevarande insatser.²⁵⁴ Litauen, Polen och Ukraina etablerade 2015 en gemensam brigad (LITPOLUKRBRIG) om 4 500 soldater med sitt högkvarter i Lublin i östra Polen och som blev fullt operativ januari 2017. Inriktningen är främst fredsbevarande och humanitära insatser. Brigaden är även ett medel för Polen och Litauen att visa sitt stöd för Ukrainas integrering i väst och ett instrument för förmågeutveckling.²⁵⁵

Nato har flera multinationella staber och ledningsenheter i Polen. I Bydgoszcz ligger Natos multinationella ledningsenhet NFIU. NFIU Polen är i sin tur underställt det multinationella nordöstra kärnhögkvarteret HQ MNC NE, i hamnstaden Szczecin, som har det övergripande ansvaret att leda Natos markoperationer på den nordöstra flanken och som även kan leda VJTF i området. Det polska divisionshögkvarteret i Elblag ska fungera som bas för ett allierat multinationellt divisionshögkvarter, MND NE HQ. Det multinationella divisionshögkvarteret har i uppgift att samordna eFP-stridsgrupperna i Baltikum och Polen samt utgöra en länk mellan dem och HQ MNC NE.²⁵⁶

Sedan Nato-toppmötet i Wales har Polen argumenterat för att VJTF inte är en tillräcklig styrka för att möta det ryska hotet och har istället förespråkade att konventionella styrkor i förväg ska placeras i Polen, och tillika Baltikum. Natos beslut att på rotationsbasis placera en bataljonsstridsgrupp, totalt ca 1 300 soldater, i Polen har välkomnats av landet och kallats den viktigaste försvarspolitiska händelsen näst efter Nato-inträdet 1999. Ur polskt perspektiv ska eFP-bataljonen framför allt utgöra en snubbeltråd och bidra till en avhållande tröskelförmåga, men ska också ha förmåga att kunna agera självständigt åtminstone vid ett mindre angrepp och i väntan på förstärkning. USA leder eFP-bataljonen i Polen som förutom 1 000 amerikanska soldater består av brittiska, rumänska och kroatiska soldater. Bataljonsstridsgruppen är baserad med den polska 15:e mekaniserade brigaden i Orzysz, i närheten av Suwalkigapet och Kaliningrad.²⁵⁷

USA planerar att bygga en missilförsvarsanläggning vid den polska flygbasen i Redzikowo som en del av utbyggnaden av Natos missilförsvar i Europa. Denna s.k. Aegis Ashore-anläggning beräknas vara färdig 2018. Inom ramen för missilförsvarsöverenskommelsen roterar USA in Patriot-luftvärnsförband (ca 200 soldater) till Polen för utbildning och övning av polska förband. USA har också en mindre flygenhet vid den polska flygbasen i Lask som tar emot kvartalsvisa rotationer från det amerikanska flygvapnet för utbildning och övning. Från 2014 har rotationerna periodvis förstärkts med som mest 12 F-16 och 200 amerikanska soldater.²⁵⁸

254 PAP, *Poland to play...*

255 LITPOLUKRBRIG och Hagström Frisell och Sundberg, Polen, en nyckel..., 65.

256 Se kapitel 2 i föreliggande studie.

257 Radio Poland, *NATO troops welcomed...*, och Ministry of National Defence, *The Warsaw NATO...*

258 Mer om amerikansk närvaro i kapitel 8.

Det militära samarbetet med USA fördjupades ytterligare under 2017. Brigadhögkvarteret för den tunga amerikanska brigadstridsgrupp ABCT, som roterar på Natos östra flank, är placerat i polska Zagan, med den polska 11:e pansardivisionen. En stor del av styrkorna och materiel har därtill varit placerade i Polen. Sammanlagt ca 4 500 amerikanska soldater har under året roterat in på fyra olika orter i Polen och samverkat och övat med polska styrkor bl.a. kring fältartilleri, spaning, ledning och försvar mot massförstörelsevapen.²⁵⁹ USA leder också, såsom det framkommit ovan, Natos bataljonsstridsgrupp i Polen och bidrar med soldater som framgrupperats från Tyskland. Även den amerikanska flygnärvaron utökades under 2017, genom att ca 1 000 soldater och flygmateriel placerades vid transporthelikopterbasen i Powidz som stöd till amerikanska trupper i regionen. USA planerar även förhandslagring av tung materiel vid fem polska militärbaser.

5.2.8 Personalförsörjning

Den uttryckta ambitionen är att öka försvarsmaktens personalstyrka. Siffrorna varierar men vanligen nämns en försvarsmakt med 150 000 soldater som en målbild, en ökning som skulle motsvara en fullt genomförd territorialförsvarsreform. Flera regeringskällor gör emellertid gällande att det långsiktiga målet är ännu högre, med en försvarsmakt på 200 000 soldater varav 130 000 yrkessoldater.²⁶⁰

Som ett led i detta har anställningsformerna för kontraktanställda soldater setts över och tidsgränsen på 12 års anställning har tagits bort. Värnplikten avskaffades 2008. Det beslutades emellertid 2015 att alla män som anses lämpliga för militärtjänstgöring kan kallas in för att delta i övningar, vilket tidigare enbart gällt reservister. Den polska försvarsmakten uppger sig sakna rekryteringsproblem, vilket förklaras med trygga anställningsvillkor och goda sociala förhållanden. Andra källor har dock rest tvivel kring de planerade personalökningarna, dels kring finansieringen, dels kring personaltillgången. Arbetslösheten är låg i Polen och frågan är om försvaret är tillräckligt konkurrenskraftigt för att kunna fylla vakanser och till och med utöka personalstyrkan. Införandet av territorialförsvaret och de kritiserade utrensningarna har redan inneburit att det skapats luckor i befintliga förband.²⁶¹

5.2.9 Materieförsörjning

Efter maktskiftet initierades en översyn av moderniseringsprogrammet för 2013-2022 med motiveringen att detta var alltför ambitiöst och inte fullt finansierat. Ett uppdaterat moderniseringsprogram för 2017-2022 presenterades 2016 och omfattar totalt 19,5 miljarder USD (77 miljarder PLN). I det nya programmet läggs bl.a. cyberförsvar och territorialförsvarsstyrkor in. Ambitionen anges också vara att stärka missilförsvaret, det s.k. Wisla-programmet, för att kunna möta hotet från ryska missiler i Kaliningrad.²⁶² En andra prioritet i programmet är

259 Zagan, Skwierzyna, Swietoszow och Boleslawiec.

260 Radio Poland, *Defence Minister says...*, och Polonia Institute, *Speech of Antoni Macierewicz...*, och Defence24.com, *Polish MoD: 125-130...*

261 Hagström Frisell och Sundberg, *Polen, en nyckel...*, 38-39.

262 Defence24.com, *Green Light for...*, och PAR, *Poland's air defence...*

anskaffning av långräckviddigt raketartillerisystem.²⁶³ En stor post i programmet, och som vissa bedömare hävdar går ut över andra investeringar, är anskaffningen av materiel till territorialförsvarsstyrkorna som enligt uppskattningar kommer uppgå till ca 500 miljoner USD (ca 2 miljarder PLN) under den kommande tvåårsperioden.²⁶⁴

Polen har problem i materieförsörjningen och den viktigaste drivkraften bakom moderniseringsprogrammet är att åtgärda dessa brister för att kunna möta hotet från Ryssland. Polen har sedan Warszawapaktstiden mycket tung sovjetisk materiel, som numera är föråldrad. Uppskattningsvis 70 procent av materielen kommer från Warszawapaktstiden och endast 30 procent uppges möta Nato-standard, även om det varierar mellan de olika försvarsgrenarna. Vissa källor gör gällande att bara hälften av stridsflygplanen i praktiken är tillgängliga. Andra pekar på att det kommer bli svårt för armén att upprätthålla tidigare stridsvagnsvolymer på grund av bristen på reservdelar. Även ammunition lyfts fram som en brist, både att den är daterad och att tillgången begränsad. Marinen är den försvarsgren som bedöms vara mest eftersatt och i synnerhet ubåtsförmågan.²⁶⁵

Tabell 5.1: Personal och viktigare materiel i den polska försvarsmakten²⁶⁶

Personal/Materiel	Antal	Anm.
Personal		
Stående styrka	95 000	
Reserver	20 000	
Materiel		
Stridsvagnar	900 (T-72, PT-91, Leopard 2)	
Pansarskyttefordon	1 700 (framförallt Rosomak, BMP-1, BRM-1)	
Artilleripjäser	850	
Attackhelikoptrar	85 (W-3 W Sokol, Mi-24, Mi-2 URP)	
Ytstridsfartyg	15 (varav 2 fregatter, 4 korvetter, 8 amfibiefartyg, 1 ledningsfartyg)	
Ubåtar	5 taktiska ubåtar	
Stridsflygplan	110 (F-16, MiG-29, Su-22)	
Transportflygplan	60 (C-295M, C-130, An-28, M-28)	

Den uppdaterade moderniseringsplanen kritiseras för att vara underfinansierad samtidigt som det påpekas att materielbudgeten inte har förbrukats på flera år. Inte heller 2016 upparbetades de avdelade medlen även om upparbetningsgraden var avsevärt högre än tidigare år, drygt 97 procent.²⁶⁷ Den största utmaningen är dock inte nödvändigtvis ekonomisk utan att upphandlingar inte blir av eftersom de inte kan processas av den polska regeringen. En grundprincip

263 Defence24.com, *Homar rocket artillery...*

264 Hagström Frisell och Sundberg, *Polen, en nyckel...*, 43-47, Ministry of National Defence, *Technical modernization...*, Defence 24.com, *Macierewicz: Poland to...*

265 Defence24.com, *Polish Twardy main...*, och Intervjuer Warszawa 2016-2017.

266 Tabellen bygger på en sammanställning av officiella polska dokument och de angivna antalen ska ses som ungefärliga uppskattningar: Ministry of National Defence, *Key figures on...* och information från OSSE samt *Statistical Yearbook 2016 of the Republic of Poland*, 139-142. Noterbart är att de olika dokumenten liksom andra officiella polska dokument och IISS, *The Military Balance...*, delvis anger olika uppgifter.

267 Defence24.com, *Polish Ministry of Defence: 1.99% GDP...*

för PiS är att 50 procent av värdet av en beställning ska tillfalla den polska försvarsindustrin. Detta har försvårat möjligheterna att komma till avslut med utländska firmor och utvecklingen tycks alltmer gå mot att prioritera det som polsk försvarsindustri kan producera. De beställningar som är beslutade för territorialförsvaret är exempelvis lagda på polska företag.²⁶⁸

Det är svårt att överblicka regeringens avsikter i specifika anskaffningsprogram och alla turer i förhandlingar. Ett antal beslut undertecknades under 2016, bl.a. optoelektronik, leveranser av självgående granatkastare samt jaktrobotar och markmålsrobotmissiler för F-16. Men satsningar har uteblivit i flera prioriterade och tillika kostsamma program inom luftförsvaret, marinen samt rörande helikoptrar och UAV. För att hålla kostnaderna nere har Polen öppnat för att köpa begagnad materiel, exempelvis stridsvagnar och fregatter.²⁶⁹

5.2.10 Övningar

Såväl de multinationella som de nationella övningarna i Polen har ökat i storlek och komplexitet sedan den ryska aggressionen mot Ukraina. Antalet övningar med scenarier baserade på kollektivt försvar har också blivit fler. Under 2016 berördes den polska försvarsmakten av nästan 300 olika större och mindre övningar, varav 140 nationella och 150 multinationella, vilket motsvarar en ökning på 9 procent respektive 114 procent från föregående år.²⁷⁰ De nationella övningarna syftar till att öka stridsberedskapen och stärka samordningen mellan försvarsgrenarna. De multinationella övningarna handlar för Polens del bl.a. om att öka förmågan att ta emot och integrera allierades styrkor samt öka interoperabiliteten.

Under 2016 arrangerades Anakonda, den största multinationella arméövningen i Polen sedan 1989. De polska ledningsstrukturerna övades men även bl.a. cybersäkerhet och delar av territorialförsvarsstyrkorna. Därutöver övades HQ MNC NE och Natos markkommando i Turkiet. Flera luftlandsättningar av allierade genomfördes och en bro över den polska floden Wisla byggdes för fordonstransporter. USA var största bidragande nation med knappt 14 000 soldater, Polen deltog med ca 12 000 soldater.²⁷¹

Även under 2017 genomfördes ett stort antal övningar i Polen och polska förband deltog i övningar utomlands, sammanlagt runt 220 stycken. En av de större övningarna i Polen, och Baltikum, var Saber Strike med 20 deltagarländer som bl.a. syftade till att öva Natos eFP och VJTf. Under Saber Strike övades exempelvis förflyttningar, bl.a. flyttades en snabbstridsgrupp från Orzysz i Polen till södra Litauen. En skarp skjutövning genomfördes i Polen och ett flygangrepp övades vid den polsk-litauiska gränsen.²⁷²

268 Hagström Frisell och Sundberg, *Polen, en nyckel...*, 13, 19 och 44-48.

269 Defence24.com, *2017 – A year...*, Defence24.com, *Polish Ministry of Defence: 1.99% GDP...*, och Kimla et al., *Poland's defence modernization...*

270 Ministry of Defence, *2016 in the...*

271 Hagström Frisell och Sundberg, *Polen, en nyckel...*, 55-59.

272 NATO, *Key NATO and...*

Tabell 5.2: Viktigare förband i den polska försvarsmakten

Förband	Organisation 2017	Viktigare förändringar	Anm.
Gemensamt			
	1 Högkvarter 2 000 soldater NRF	Framework nation VJTF 2020	Från alla försvarsgrenar inklusive specialförband. Ingår ju dock i förbanden som listas nedan.
Armé			
	1 Operativt högkvarter 2 Mek.divisioner 1 Pansardivision -5 Mek.brigader -4 Pansarbrigader -1 Amfibiebrigad -3 Artillerireg -3 Luftvärnsreg -2 Logistikbrigader -1 Flygbrigad -1 Luftburen brigad -1 Brigad för luftrörliga styrkor	Mål fjärde division 2032	eFP Lettland, 1 stridsvagnskompani. MN Bde tFP, Rumänien, 1 motoriserat kompani. Visegradssamarbete rotationer Baltikum, 1 polskt mekaniserat kompani.
Marin			
	1 Operativt högkvarter 1 Fartygsflottilj 1 Kustförsvarsflottilj		
Flygvapen			
	1 Operativt högkvarter 2 Taktiska flygflottiljer 1 Transportflottilj 1 Utbildningsflottilj 1 Luftförsvarsbrigad 1 Radarbrigad		BAP, 4 F-16, senaste rotationen i Litauen, Siauliai (1 maj-31 augusti 2017).
Specialförband			
	1 Operativt högkvarter 5 Enheter (3 000 soldater)		
Territorialförsvar			
	6 lätta infanteriförband (1 800 soldater)	17 lätta infanteribrigader	Under etablering. Mål 35 000-50 000 soldater.

Karta 5.1: Polens militära baser



5.3 Bedömd militär förmåga

I jämförelse med många andra Nato-länder har den polska försvarsmakten en förhållandevis stor personalstyrka, ca 95 000 soldater, fördelade på fem försvarsgrenar. Armén är organiserad i 2 mekaniserade divisioner och 1 pansardivision. Flygvapnet finns på tiotalet baser i Polen, organiserat i 2 taktiska flygflottiljer, 1 flygtransportflottilj, 1 utbildningsflottilj, 1 luftvärnsbrigad och 1 radarbrigad. Marinen organiseras i 1 fartygsflottilj och 1 kustförsvarsflottilj med bl.a. 2 fregatter och 4 korvetter, 5 taktiska ubåtar samt olika landbaserade enheter som kustförsvarets missildivision. Specialförbanden består av 5 enheter för olika specialoperationer inom landet och utomlands, i fred, kris och krig. Territorialförsvaret, den nyaste försvarsgrenen, är fortfarande under upprättande och har i uppgift att stödja den polska försvarsmakten på lokal nivå. Den polska försvarsmakten omfattar även olika stödfunktioner och specialenheter såsom ett center för elektronisk krigföring.

Vid en konflikt i polskt närområde kommer majoriteten av de polska förbanden framför allt att fokusera på försvaret av det egna territoriet istället för att förflyttas utanför landet. Den nuvarande polska försvarsdoktrinen går ut på att Polen ska kunna stå emot ett anfall de första 14 dagarna tills förstärkning anländer. Polen är samtidigt av strategisk betydelse för Nato genom sitt läge med gräns till ryska Kaliningrad, Belarus och Litauen, och som utgångspunkt för allierades insatser i närområdet. Landets betydelse kan förväntas öka i takt med att de multinationella staber som finns i landet får kapacitet att inta en större roll, exempelvis genom ledning av VJTF. Polens förmåga att erbjuda värdlandsstöd är viktigt i sammanhanget.

Det kollektiva försvaret är av stor betydelse för Polen och landet bidrar löpande till förstärkningen av försvaret av andra allierade. Polen har därmed ett mindre antal arméförband på plats i Baltikum som bör kunna vara gripbara inom en vecka. Polen deltar med ett stridsvagnskompani i den kanadensiskedda eFP-bataljonen i Lettland och med ett motoriserat kompani i Natos nya multinationella brigad i Rumänien. Ett polskt mekaniserat kompani roterar in i Baltikum, inom ramen för Visegradsarbetet. Dessutom deltar det polska flygvapnet regelbundet i BAP med stridsflygplan och stödresurser. Polen har vidare styrkor med hög beredskap baserade i Polen som även de bör kunna vara snabbt gripbara. För det första de nationella specialförbanden. För det andra framför allt arméförband, avsatta för olika snabbinsatsåtaganden såsom NRF, inklusive VJTF. Under 2017 handlade det om upp till 2 000 soldater. Flygvapnet bör ha jaktflyg i nationell incidentberedskap och marinen delar som har hög insatsberedskap. Territorialförsvarsstyrkorna ska efterhand, inom några år, ha förmåga att agera i ett mycket tidigt skede av en konflikt, men skulle i nuläget ha endast begränsad betydelse.

I ett längre tidsperspektiv, upp till tre månader, bör Polen successivt kunna aktivera stora delar av sin försvarsmakt. Majoriteten av de polska förbanden är, såsom det framgått ovan, baserade i Polen och inriktade på nationellt försvar. Huvuddelen av den militära personalen finns i arméns markstyrkor. Ser man

till de polska förbandens geografiska placering är armén framför allt baserad i de norra och västra delarna av landet, liksom det taktiska flygvapnet. Marinens båda flottiljer är av naturliga skäl baserade i de norra och nordöstra delarna av landet. Den lägsta koncentrationen av förband finns i landets östra delar vilket har identifierats som en sårbarhet att åtgärda. I linje med detta inrättas de nya territorialförsvarsförbanden successivt från öst till väst och Natos nya bataljonsstridsgrupp är placerad i nordöstra Polen.

När det gäller vilka uppgifter den polska försvarsmakten kan lösa är det framför allt den polska arméns mekaniserade- och pansarförband som med sin tunga materiel kan komma till användning för att hindra framryckningar med mekaniserade styrkor framför allt i Polen. Polska förband bör även kunna bidra till att begränsa A2/AD förmågan i Kaliningrad och till bevakning av Suwalkigapet. För att Polens tunga materiel ska kunna användas krävs dock dels att den kan förflyttas, dels att markoperationerna skyddas av ett välfungerande luft- och missilförsvar. Såväl ökad rörlighet som ett utbyggt luft- och missilförsvar är utpekade prioriteringar och förhandlingar pågår. Vad gäller det senare är tills vidare de inroterande amerikanska Patriotbatterierna ett sätt att överbygga förmågebristen.

De polska marinförbandens materiel är visserligen eftersatt, men marinen skulle kunna agera i Östersjön med exempelvis minröjning, övervakning och olika försvarsuppgifter. Den polska marinen har regelbundet deltagit i den amerikanskledda övningen Baltops, där bl.a. landstigningsoperationer respektive kustförsvar har övats. Det polska flygvapnet har både stridsflyg-, transportflyg- och helikopterförband som kan agera såväl nationellt som internationellt. Specialförbanden kan redan i ett tidigt skede av en konflikt genomföra olika specialoperationer och mycket snabbt vara på plats i ett insatsområde. Territorialförbanden kan i nuläget endast åta sig begränsade uppgifter och uteslutande i Polen, såsom stöd till lokalbefolkningen, evakuering och uppmärksammande av påverkansoperationer.

Polens och allierades förmåga att snabbt förflytta förband i och till Polen har under de senaste åren övats vid flera tillfällen, både till sjöss, via land och i luften. Tillgången på större flygplatser i Polen är god vilket underlättar för förstärkningar via luften. En sårbarhet finns dock i de markrobotar och luftvärnssystem som Ryssland har i Kaliningrad respektive Belarus och som i praktiken skulle kunna göra flygplatser i Polen obrukbara. En annan utmaning ligger i att flera större vattendrag behöver passeras för att förflytta trupper. Allierades förmåga att bygga tillfälliga broar har emellertid övats regelbundet under senare år.

När det gäller Polens militära förmåga, generellt och i närområdet, på upp till fem års sikt finns positiva tendenser: Polen är ett av få länder som satsar 2 procent av BNP på försvaret. Regeringen har öppnat för ytterligare höjningar av försvarsbudgeten och en större personalökning. Territorialförsvarsreformen skulle när och om styrkorna är fullt utbyggda och utbildade kunna utgöra ett välkommet stöd på lokal nivå till de reguljära styrkorna. Översynen av

moderniseringsprogrammet bäddar för att brister identifierats. Kommer regeringen dessutom till avslut i de upphandlingar som aviserats och ger företräde åt prioriterade program kan även detta på sikt ge ökad förmåga. Förmågan kommer likaså att stärkas genom ökad interoperabilitet med allierade, till följd av genomförda övningar och i multinationella strukturer. De nya strategiska dokumenten bäddar också för en tydligare inriktning och ökad beslutsförmåga. I Polen finns både ett starkt folkligt och politiskt stöd för försvarssatsningar.

Trots dessa gynnsamma förutsättningar är det svårt att bedöma effekten av uttalade satsningar och Polens militära förmåga, nu och på längre sikt. De omfattande personalavskedandena bör ha en konkret inverkan på försvarsmaktens funktionssätt. Vidare är den föråldrade materielen fortsatt ett problem och behovet av materielanskaffning i många fall överhängande. Samtidigt kan PiS-regeringens fokus på den polska försvarsindustrin hindra ett effektivt resursutnyttjande och minska möjligheterna att nå avslut med utländska företag. Det kan i vissa fall också ifrågasättas om de satsningar som hittills beslutats är de mest angelägna. Vissa kritiker menar t.ex. att de medel som kan komma att avsättas för en fjärde division och till att inrätta territorieförsvaret borde satsas på andra mer konkreta behov såsom attackhelikoptrar, ubåtar och flexibel eldkraft. En annan utmaning blir att klara den nya satsningen på att rekrytera personal till territorieförsvarsstyrkorna utan att ta viktiga resurser från övriga försvarsmakten. I dagsläget är det bara mycket små numerärer som har rekryterats till territorieförsvaret och delar av den personalstyrkan har tagits ur övriga försvarsgrenar.

Sammanfattningsvis har Polen en personaltung försvarsmakt, där mer än hälften av soldaterna finns i armén med stridsvagnar som huvudsaklig materiel. Polska förband kommer i händelse av en konflikt i närområdet framför allt vara fokuserade på försvar av det egna territoriet och sannolikt bara i begränsad omfattning verka utanför polskt territorium. Samtidigt innebär landets geografiska läge, Natos placering av viktiga staber och roteringar av förband i Polen att landets betydelse för försvaret av alliansens östra flank ökar. På sikt innebär detta tillsammans med det amerikanska engagemanget sannolikt ökad säkerhet för Polen samtidigt som såväl avskräcknings- som snubbeltrådseffekten förväntas växa.

Källförteckning

- The Aviationist. *Poland about to buy 64 fifth generation fighter jets. But F-35s seem to be unaffordable*, 2014-02-23, <https://theaviationist.com/2014/02/23/polish-air-force-new-fighters-f35/> (Hämtad 2016-04-20).
- BBN. *Cybersecurity Doctrine of the Republic of Poland 2015*, 2015-02-22, <http://en.bbn.gov.pl/en/news/400,Cybersecurity-Doctrine-of-the-Republic-of-Poland.html> (Hämtad 2016-04-20).
- BBN. *National Security Strategy of the Republic of Poland*, 2014, https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/NSS_RP.pdf.
- Bergstrand, Bengt-Göran. *NATO Military Expenditures Trends 2010-15*. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2017.
- Day, Matthew. *Mass exodus of Polish army's top ranks in protest over political interference from government*. The Daily Telegraph, 2017-02-17, <http://www.telegraph.co.uk/news/2017/02/17/mass-exodus-polish-armys-top-ranks-protest-political-interference/> (Hämtad 2017-05-18).
- Defence24.com. *2017 – A year of the missile for the Polish Army*, 2017-01-05, <http://www.defence24.com/> (Hämtad 2017-05-22).
- Defence24.com. *Expert's Opinion: Poland Needs to Modernize its Helicopters. Attack Helicopters - A Priority*, 2016-12-14, <http://www.defence24.com/> (Hämtad 2018-08-22).
- Defence24.com. *Green Light for the Polish Missile Defence. MoD: 'No more than' PLN 30 Billion Cost in Wisła Programme*, 2017-03-31, <http://www.defence24.com/> (Hämtad 2017-05-29).
- Defence24.com. *Homar rocket artillery programme: key decisions to be taken during the upcoming months*, 2017-05-17, <http://www.defence24.com/> (Hämtad 2017-05-22)
- Defence24.com. *Jach: Strategic Defence Review as a basis for change in the Polish Army*, 2016-12-30, <http://www.defence24.com/> (Hämtad 2017-05-22).
- Defence24.com. *Macierewicz for Defence24.pl: NATO Summit is a Breakthrough Comparable to the Event in Which Poland Joined the Alliance. Air Defences and Submarines - Priorities of Modernization*, 2016-07-08, <http://www.defence24.com/> (Hämtad 2016-08-30).
- Defence24.com. *Military budget is getting an increase – Synthesis of changes in MOD modernization plan*, <http://www.defence24.com/> (Hämtad 2017-08-22).
- Defence24.com. *Poland is looking for Leopard 2 Tanks*, 2017-03-31, <http://www.defence24.com/> (Hämtad 2017-05-22).
- Defence24.com. *Poland about to increase its defence expenditure up to level of 2,5% of GDP. A new bill introduced*, 2017-04-24, <http://www.defence24.com/> (Hämtad 2017-05-22)
- Defence24.com. *Poland will support the NATO Response Force 2 Thousand troops ready*, 2016-12-13, <http://www.defence24.com/> (Hämtad 2017-05-22).
- Defence24.com. *Polish Ministry of Defence: 1.99% GDP to be allocated to defence during the fj2016. More money for the army soon?*, 2017-04-18, <http://www.defence24.com/> (Hämtad 2017-05-22).
- Defence24.com. *Polish Ministry of Defence: Changed priorities*, 2016-04-27, <http://www.defence24.com/> (Hämtad 2016-05-01)
- Defence24.com. *Polish MoD: 125-130 Thousand Soldiers in the Polish Army in 2017. Command System Reform - Recovery of the "Management Unity"*, 2017-01-19, <http://www.defence24.com/> (Hämtad 2017-10-24).
- Defence24.com. *Polish National Defence Concept: New Division and 5th Generation Fighter Aircraft*, 2017-05-24, <http://www.defence24.com/> (Hämtad 2017-05-29).
- Defence24.com. *Macierewicz: Poland to have 200 thousand soldiers enlisted after 2020*, 2017-04-14, <http://www.defence24.com/> (Hämtad 2017-08-22).
- Defence24.com. *Polish Twardy main battle tanks headed to Latvia*, 2016-11-23, <http://www.defence24.com/> (Hämtad 2017-01-12).
- DW. *Judicial reform: Polish civil society rises up*, 2017-08-10, <http://www.dw.com/en/judicial-reform-polish-civil-society-rises-up/a-40030135> (Hämtad 2017-09-07).
- European Commission. *Commission Recommendation of 27.7.2016 regarding the rule of law in Poland*, 2016-07-27, http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/recommendation-rule-of-law-poland-20160727_en.pdf (Hämtad 2016-08-30).

- Fighter Sweep.com. *Poland Says 'No Thanks' to Used US F-16's Falcons*, 2017-03-27, <https://fightersweep.com/7413/poland-says-no-thanks-used-us-f-16s-falcons/> (Hämtad 2017-05-22).
- General Command of the Polish Armed Forces. *Task & structures of the General Command of the Polish Armed Forces*, 2016 - Summary. 2017 – Priorities , 2017.
- Hagström Frisell, Eva och Sundberg, Anna. *Polen – en nyckel i försvaret av NATO:s östra flank*. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2017
- IISS. *The Military Balance 2017*. International Strategic Institute, 2017.
- Intervjuer, Warszawa 2016-2017.
- Lipka, Rafal. *The modernization of the Polish Navy according to the 'Poland's Strategic Concept for Maritime Security. Pulaski Policy Papers*, 2017-03-07, https://pulaski.pl/wp-content/uploads/2017/03/Pulaski_Policy_Paper_Nr_6_17_EN.pdf (Hämtad 2017-05-22).
- LITPOLUKRBRIG, <http://litpolukrbrig.wp.mil.pl/en/index.html>
- Ministry for Foreign Affairs of the Republic of Poland. *Deputy defence minister: by 2020 Poland will be a framework state of NATO's spearhead force*, 2015-12-30, http://www.ms.gov.pl/en/foreign_policy/nato_2016/news/deputy_defence_minister_by_2020_poland_will_be_a_framework_state_of_nato_s_spearhead_force (Hämtad 2016-01-12).
- Ministry of Defence. *2016 in the General Command of the Types of Armed Forces*, 2016-12-30.
- Ministry of Foreign Affairs. *Three Seas initiative will rebuild the whole region*, 2017-07-07, <https://poland.pl/politics/foreign-affairs/three-seas-initiative-will-rebuild-whole-region/> (Hämtad 2017-08-15).
- Ministry of National Defence. *Key figures on the MoND budget for 2017*, <http://en.mon.gov.pl/p/pliki/dokumenty/rozne/2017/02/budget2017.pdf> (Hämtad 2017-03-30).
- Ministry of National Defence. *Polish Defence in the Perspective of 2032*, <http://en.mon.gov.pl/defence-concept/defence-concept/polish-defence-in-the-perspective-of-2032.pdf> (Hämtad 2017-10-11).
- Ministry of National Defence. *Technical modernization of the Polish Armed Forces*, maj 2017, <http://en.mon.gov.pl/>.
- Ministry of National Defence. *The Defence Concept of the Republic of Poland*, maj 2017, http://en.mon.gov.pl/p/pliki/dokumenty/rozne/2017/07/korp_web_13_06_2017.pdf.
- Ministry of National Defence. *The Warsaw NATO Summit and Its Implications for the Polish-American Bilateral Relationship*, 2016-07-22, <http://en.mon.gov.pl/> (Hämtad 2017-01-12).
- NATO. *Key NATO and Allied Exercises, fact sheet*, maj 2017, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2017_05/20170510_1705-factsheet_exercises_en.pdf.
- Naval Today. *Polish frigate integrates into NATO's SNMG2*, 2016-07-11, <http://navaltoday.com/2016/07/11/polish-frigate-integrates-into-natos-snmg2/> (Hämtad 2017-05-29).
- OSSE. 2017.
- PAP. *Cyberforce to number at least 1,000 soldiers - Polish MOD*, 2017-10-09, <http://www.pap.pl/en/> (Hämtad 2017-10-14).
- PAP. *Next year's defence spending to grow by over EUR 0.5 billion*, 2017-04-25, <http://www.pap.pl/en/> (Hämtad 2017-04-28).
- PAP. *Poland to play a smaller role in Eurocorps forces*, 2017-03-30, <http://www.pap.pl/en/> (Hämtad 2017-04-09).
- PAP. *Poland's air defence system not to exceed EUR 7 billion*, 2017-03-31, <http://www.pap.pl/en/> (Hämtad 2017-04-09).
- PAP. *Polish president praises plan to increase country's defence spending*, 2017-04-25, <http://www.pap.pl/en/> (Hämtad 2017-04-28).
- PAP. *Territorial defence troops to hold first week-end exercises*, 2017-06-08, <http://www.pap.pl/en/> (Hämtad 2017-06-08).
- PAP. *The Polish Navy will receive new frigates*, 2017-03-28, <http://www.pap.pl/en/> (Hämtad 2017-04-09)
- Polonia Institute. *Speech of Antoni Macierewicz, Minister of National defense of the Republic of Poland*, 2016-05-23, <https://www.poloniainstitute.net/expert-analyses/security-policy/the-speech-of-antoni-macierewicz-the-minister-of-national-defense-of-the-republic-of-poland/> (Hämtad 2016-10-25).

- Radio Poland. *Defence Minister says Polish army will be 50 percent larger*, 2016-04-20, <http://thenews.pl/1/9/Artykul/249526,Defence-Minister-says-Polish-army-will-be-50-percent-larger> (Hämtad 2016-04-21).
- Radio Poland. *NATO troops welcomed to Poland*, 2017-04-14, www.thenews.pl/1/6/Artykul/302777,NATO-troops-welcomed-to-Poland (Hämtad 2017-05-18).
- Siminski, Jacek. *Polish parliamentary committee on National defence analyzed the current state of the Polish Air Forces' F-16 Fighter fleet, its future as well as plans related to the M-346 AJTS and JASSM/JASSM-ER Missiles*. *The Aviationist*, 2017-03-28 (Hämtad 2017-11-17).
- Statistical Yearbook of the Republic of Poland 2016, *Rocznik Statystyczny Rzeczypospoitej Polskiej*, december 2016.
- Wasik, Zosia och Buckley, Neil. *Poland's military shake-up has critics up in arms*. *Financial Times*, 2017-05-17, <https://www.ft.com/content/cc83fcaa-3a1c-11e7-ac89-b01cc67cfec> (Hämtad 2017-05-18).

6. Tyskland

Eva Hagström Frisell

På bara några år har Tyskland kommit att spela en alltmer framträdande roll för europeisk säkerhet. Utöver att Tyskland utgör Europas största ekonomi har Tysklands politiska inflytande ökat. Därtill har Tysklands militära engagemang för europeiskt försvar stärkts. Den tyska försvarsmakten lider dock av brist på personal och materiel, vilket påverkar beredskapen negativt.²⁷³

6.1 Säkerhets- och försvarspolitisk inriktning

I juli 2016 antog den tyska regeringen en vitbok som syftar till att definiera Tysklands säkerhetspolitiska inriktning och den framtida utvecklingen av den tyska försvarsmakten.²⁷⁴ Det är den andra vitboken som har tagits fram under Angela Merkels tid vid makten, den förra skrevs 2006. I den nya vitboken framhålls upprepade gånger att Tyskland är villigt att ta ansvar och berett att inta en betydande och ledande roll inom säkerhetspolitiken i Europa. Dessa explicita skrivningar utgör en betydande förändring i jämförelse med tidigare vitböcker.

Den nya synen på Tysklands roll i internationell politik har successivt vuxit fram och kan förklaras av såväl interna som externa faktorer. De interna förklaringsfaktorerna handlar om att Tyskland har släppt den traditionella tveksamheten kring att spela en framträdande roll på den internationella arenan och i ljuset av sin ekonomiska och politiska vikt velat axla ett större ansvar. De externa förklaringsfaktorerna pekar på att förändringen beror mer på den minskade kraften hos andra länder och att Tyskland pressats av USA och andra allierade att ta ett ökat ansvar i en värld med flera parallella kriser. Den ryska aggressionen i Ukraina har också i grunden förändrat den tyska inställningen till Ryssland samt förutsättningarna för den tyska försvarspolitiken.²⁷⁵

Även om Tyskland slagit in på en mer aktiv linje är det tydligt att landet inte vill riskera att uppfattas som alltför dominerande. Förutom att söka legitimitet i internationell rätt, ser Tyskland samarbete med partners som en förutsättning för att ta ett utökat ansvar. Den tyska regeringen måste också gå en försiktig balansgång för att få den egna befolkningen att hänga med i utvecklingen.²⁷⁶

Nato utgör Tysklands viktigaste säkerhets- och försvarspolitiska arena och efter den ryska aggressionen i Ukraina har det kollektiva försvaret ökat i betydelse.²⁷⁷

273 Kapitellet bygger på Hagström Frisell och Sundberg, *En försiktig balansgång...*

274 The Federal Government, *White Paper 2016...*

275 Hagström Frisell och Sundberg, *En försiktig balansgång...*, 16-17.

276 En opinionsmätning från Pew Research Center som publicerades i maj 2017 visade att endast 40 procent av respondenterna i Tyskland anser att Tyskland ska bidra med militära styrkor för att försvara en Nato-allierad vid ett ryskt anfall. Samtidigt visade en annan opinionsundersökning publicerad av den tyska försvarsmakten i december 2016 att 73 procent av de tillfrågade ställde sig bakom påståendet att den tyska försvarsmakten ska användas för att försvara Nato-allierade som utsätts för ett angrepp. Stokes, *NATO's Image Improves...* och Bundeswehr. *Face-to-Face...*, 39.

277 The Federal Government, *White Paper 2016...*, 64.

Tyskland har prioriterat åtgärder för att höja Natos beredskap och anpassa Natos styrkestrukturer till den nya säkerhetspolitiska situationen. Tyskland har däremot motsatt sig etablerandet av permanenta baser i Öst- och Centraleuropa eftersom det enligt tyskt menande kan uppfattas bryta mot överenskommelsen i Nato-Russia Founding Act från 1997.²⁷⁸

En annan viktig prioritet för Tyskland är att stärka den europeiska pelaren i Nato.²⁷⁹ 2013 introducerade Tyskland ramnationskonceptet (Framework Nation Concept) för att bidra till stärkta europeiska förmågor. Tanken var att stater med mindre försvarsmakter skulle bidra med specialiserade förmågor som skulle hållas ihop av stater med större försvarsmakter som skulle stå för den militära ryggraden, t.ex. logistik och ledning. I Tyskland förespråkas nu att konceptet ska utvecklas och utgöra ett verktyg för att kunna bygga multinationella styrkor upp till divisionsstorlek.²⁸⁰

EU utgör den andra grundpelaren i den tyska säkerhets- och försvarspolitiken. I vitboken uppges den långsiktiga tyska målsättningen vara en europeisk säkerhets- och försvarsunion.²⁸¹ I efterspelet till den brittiska folkomröstningen 2016 har Tyskland tillsammans med Frankrike lanserat flera förslag till ett stärkt säkerhets- och försvarspolitiskt samarbete inom EU, med förhoppningen om att de europeiska länderna ska inse värdet av fördjupat europeiskt samarbete. Donald Trumps valvinst i USA och Storbritanniens kommande utträde ur EU anses vara särskilt viktiga pådrivande faktorer. Tyskland vill helst se en inkluderande process där förslagen diskuteras och utvecklas inom EU som helhet, men stödjer även de möjligheter som ges i Lissabonfördraget för en mindre grupp länder att fördjupa sitt samarbete inom ramen för Pesco.²⁸² En annan viktig prioritet för Tyskland är att utveckla samarbetet mellan EU och Nato.²⁸³ Det handlar bl.a. om att öka det operativa samarbetet för att kunna möta utmaningar på Medelhavet samt hybrid- och cyberhot.²⁸⁴

Det multilaterala samarbetet kompletteras i allt högre utsträckning av bilaterala samarbeten. Tyskland och USA har ett nära och utvecklat militärt samarbete. De amerikanska baserna i Tyskland utgör i mångt och mycket grunden för USA:s förmåga att agera på den europeiska kontinenten (se kapitel 8 om USA). Även Storbritannien har en militärbas kvar i Bielefeld/Paderborn i Tyskland och länderna har i efterspelet till den brittiska folkomröstningen om att lämna EU tagit initiativ till att fördjupa samarbetet, t.ex. vid övningar och insatser.²⁸⁵ Det fransk-tyska partnerskapet ses som en viktig motor för fördjupad europeisk integration, men det operativa militära samarbetet är relativt begränsat och utsträcker sig främst till den gemensamma fransk-tyska brigaden och enskilda insatser. I juli 2017 kom Frankrike och Tyskland överens

278 Rettman, US and Germany...

279 The Federal Government. *White Paper 2016...*, 67-68.

280 Mölling och Major, *More teeth for...*, 2-3.

281 The Federal Government. *White Paper 2016...*, 72-74.

282 Hagström Frisell och Sundberg, *En försiktig balansgång...*, 25-28.

283 The Federal Government, *White Paper 2016...*, 64 och 69.

284 NATO. *Joint declaration by...*

285 Ministry of Defence/gov.uk. *UK and Germany...*

om att utveckla samarbetet kring försvarsmateriel, bl.a. kring nästa generations stridsflygplan.²⁸⁶

Det djupaste militära samarbetet har Tyskland tillsammans med Nederländerna. Länderna står bakom den gemensamma Nato-kåren med högkvarter i tyska Münster och har integrerat förband och materiel i varandras försvarsmakter inom armén, marinen och mobilt luft- och missilförsvar. Tyskland samarbetar på liknande sätt med Polen, även om integrationen inte går lika djupt som med Nederländerna. Tyskland var, tillsammans med Polen och Danmark, initiativtagare till den multinationella Nato-kåren med basering i Szczecin, Polen. Därtill har länderna tecknat avtal om samarbete inom armén och marinen där en gradvis integrering av förband och förmågor har påbörjats. Under våren 2017 har dessutom Tjeckien och Rumänien tecknat avtal med Tyskland om att integrera förband i den tyska armén.²⁸⁷

6.1.1 Militärutgifter

De tyska militärutgifterna sjönk kraftigt efter det kalla krigets slut. Från 2005 ökade utgifterna något fram till 2010-2012, se figur 6.1. Efter en minskning under 2013-2014 har militärutgifterna sedan 2015 successivt stigit i fast penningvärde. Inför 2018 har regeringen presenterat en höjning av försvarsbudgeten till 38,5 miljarder EUR. Perspektivet på medellång sikt är att budgeten ska växa till 42,3 miljarder EUR 2021.²⁸⁸ Dessa planer innebär att de tyska militärutgifterna kommer att öka i fast penningvärde. Ökningarna är dock lägre än den prognostiserade tillväxten, vilket innebär att militärutgifternas andel av BNP kommer att minska från 1,22 procent 2017 till 1,14 procent år 2021.²⁸⁹

De skärpta amerikanska kraven på att de europeiska allierade måste bidra till det gemensamma försvaret utvecklades till en valfråga inför valet till förbundsdagen 2017, där de två största partierna i den dåvarande koalitionsregeringen uppvisade tydliga åsiktsskillnader. Kristdemokraterna bekräftade att Tyskland stod bakom Nato-överenskommelsen om att länderna senast 2024 ska spendera 2 procent av BNP på försvaret och minst 20 procent av militärutgifterna på investeringar i materiel, inklusive forskning och utveckling. Socialdemokraterna hävdade tvärt emot att det inte var önskvärt för Tyskland att nå denna målsättning och att Tysklands utgifter relaterade till utvecklingssamarbete och flyktingmottagande borde beaktas när man talar om en jämnare bördefördelning.²⁹⁰

Oavsett valutgången är det osannolikt att Tyskland kommer att kunna uppnå Natos målsättning fram till 2024. Det finns för närvarande inga planer för hur målsättningen ska nås och den tyska försvarsmakten anses inte ha personal eller

286 Hagström Frisell och Sundberg, *En försiktig balansgång...*, 31 och Hephher och Thomas, *France and Germany...*

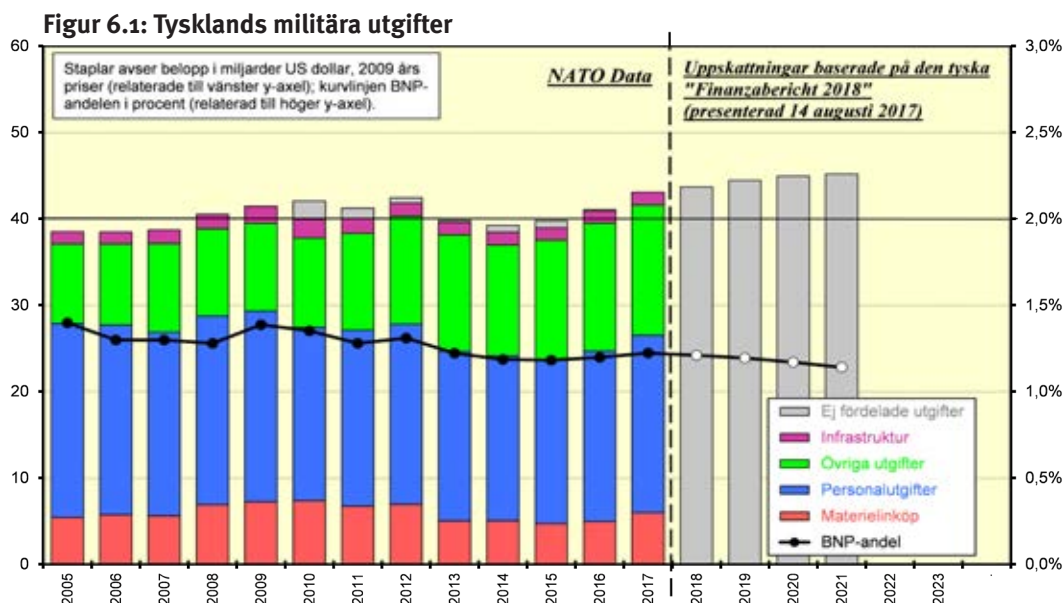
287 Hagström Frisell och Sundberg, *En försiktig balansgång...*, 31-34 och NATO. *Germany, Romania and the Czech ...*

288 Bundesministerium der Verteidigung, *Bundeskabinett plant mehr...*

289 Bundesministerium der Finanzen, *Finanzbericht 2018*, avsnitt 1.3.2.2 Verteidigung, 29 och tabell 13: Gemeinsames Schema für die Finanzplanungen von Bund, Ländern und Gemeind, 309.

290 von Hammerstein och Müller, *U.S. Pressures Germany...*, Chancellor Angela Merkel... och Delcker, Schulz to Trump...

strukturer för att kunna absorbera en så pass stor höjning på kort sikt. Under 2016 användes ca 13 procent av militärutgifterna till investeringar i materiel och Tyskland har som ambition att nå Natos målsättning om 20 procent på medellång sikt. I januari 2016 presenterade försvarsminister Ursula von der Leyen en ny moderniseringsplan för att fullt utrusta Bundeswehr till 2030 som uppgick till ca 144 miljarder USD (130 miljarder EUR). Den ambitionshöjning som planen innebär har dock inte återspeglats i de årliga budgetökningar som presenterats sedan dess.²⁹¹



6.2 Militära styrkor

En viktig nyhet i den tyska vitboken är att försvarsmakten ses som ett verktyg i tysk säkerhetspolitik istället för att som tidigare betraktas som en absolut sista utväg. Samtidigt betonas att multinationalitet och en allomfattande ansats särskilt ska beaktas, vilket innebär att Tyskland fortsatt kommer att prioritera att verka tillsammans med andra och att det militära instrumentet ska användas tillsammans med andra politikområden såsom diplomati, handel, bistånd etc. Vitboken hänvisar också till att internationell rätt och den tyska författningen utgör grunden för försvarsmaktens agerande, vilket innebär begränsningar för hur försvarsmakten kan användas såväl nationellt som internationellt.²⁹²

Vitboken bekräftar också att Bundeswehr står inför ett bredare spektrum av uppgifter än tidigare. Den framhåller att nationellt och kollektivt försvar har ökat i betydelse. Detta försvar behöver emellertid utformas på ett annat sätt än under kalla kriget, för att t.ex. kunna möta hot på nivån under öppen konflikt. Därutöver måste Bundeswehr bibehålla en förmåga att bidra till internationella insatser och kunna skydda tyska medborgare utomlands. En nyhet är att vitboken trycker på att försvarsmakten också ska kunna användas inom landet och stödja polisen vid naturkatastrofer eller allvarliga olyckor, vilket även kan omfatta terroristattacker. Detta utgör emellertid en känslig fråga i Tyskland där

291 Beardsley, Germany mulls a real..., NATO. *The Secretary General's Annual...*, 116-119, The Federal Government, *White Paper 2016...*, 117 och Schulte, Germany plans EUR130 billion...

292 The Federal Government, *White Paper 2016...*, 88, 108-109.

det finns konstitutionella begränsningar och olika synsätt mellan de politiska partierna.²⁹³

6.2.1 Försvarsreformen 2011

Den tyska försvarsmakten har under senare år genomgått en omfattande omstrukturering med utgångspunkt i de försvarspolitiska riktlinjerna från 2011.²⁹⁴ Målsättningarna vad gäller organisation, personal och tyngre materiel preciserades i en rad beslut tagna av den dåvarande försvarsministern Thomas de Maizière 2012-2013. Efterträdaren Ursula von der Leyen har dock sedan 2014 lanserat flera initiativ som i viss mån reviderar de beslut som togs 2012-2013. I slutet av 2016 förklarades den pågående omstruktureringen avslutad och under 2017 har försvarsministeriet mot bakgrund av den nya vitboken arbetat med en ny inriktning för försvarsmaktens framtida struktur. Denna kommer troligen att presenteras av den nya tyska regeringen under 2018.²⁹⁵

Försvarsreformen 2011 avskaffade värnplikten som grund för rekrytering, även om den fortfarande finns inskriven i konstitutionen. Målsättningen med reformen var att den tyska försvarsmakten skulle bestå av 170 000 kontraktsoch heltidsanställda soldater, 15 000 frivilliga soldater och 55 000 civila tjänstgörande. Som en del av försvarsreformen fattades det även beslut om att spara pengar genom att endast 70 procent av materielen skulle vara tillgänglig i förbanden. Materiel skulle istället flyttas runt och fokuseras till de förband som skulle delta i övningar och insatser. Sammantaget prioriterade försvarsreformen 2011 upprätthållandet av en bred uppsättning förmågor på bekostnad av uthållighet.²⁹⁶ Flera bedömare menar dock att reformen har skapat en ihållig struktur med låg beredskap i förbanden.²⁹⁷

I försvarsministeriet är försvarsmaktens generalinspektör högsta chef över den tyska försvarsmakten. Bundeswehr är vidare uppdelad i tre stridskrafter – armén, marinen, flygvapnet – respektive tre andra organisationsdelar – understödsförbanden, sjukvårdstjänsten och från 2017 ett samlat kommando för cyber- och informationsarenan. Dessa stöds av en civil förvaltning som består av personal-, materiel- och infrastrukturavdelningar samt militärdomstolar och fältpräster.²⁹⁸

6.2.2 Armén

Inom armén tjänstgör drygt 61 000 soldater.²⁹⁹ Armén är organiserad i tre divisioner: en snabbinsatsdivision och två pansardivisioner. Dess högkvarter ligger i Strausberg, nordost om Berlin. Därtill utgör det gemensamma tysk-nederländska kårhögkvarteret, beläget i Münster, en viktig ledningsfunktion för den tyska armén.

293 The Federal Government, *White Paper 2016...*, 88, 91-93, 110 och 138 samt Janjevic, *Germany deliberates anti-terror...*

294 German Ministry of Defence, *Defence Policy Guidelines...*

295 Intervjuer Berlin, oktober-november 2017.

296 German Ministry of Defence, *Outlook: The Bundeswehr...*, Eellend, *Germany – A Long Farewell...*, 82-85

297 Se t.ex. Taylor, *Jumping over its Shadow...*, 54.

298 Bundesministerium der Verteidigung, *Die Neuausrichtung der Bundeswehr...*, 16 och 22.

299 Bundeswehr, *Stärke: Militärisches Personal...*

Snabbinsatsdivisionen, med högkvarter i Stadtallendorf, har ca 9 500 tyska och ca 2 300 nederländska soldater. Den utgör arméns styrkor i hög beredskap och ska kunna vara först på plats i ett insatsområde samt genomföra evakueringsoperationer av tyska medborgare. Den ska inom 1-3 dygn kunna sätta in ca 1000 soldater i insats.³⁰⁰ Divisionen består av den lufrörliga brigaden i Saarlouis (med två fallskärmsjägerregementen), den nederländska lufrörliga infanteribrigaden i Schaarsbergen, specialförbandskommandot i Calw, två transporthelikopterregementen i Fassberg respektive Niederstetten samt attackhelikopterregementet i Fritzlar. Flygresurserna utgörs av NH-90 multirollshelikopter samt Tiger attackhelikopter.³⁰¹

Den 1:a pansardivisionen, med högkvarter i Oldenburg, har sin huvudsakliga basering i norra Tyskland. Divisionen har en robustare struktur och högre målsättning vad gäller beredskap än den 10:e pansardivisionen.³⁰² Divisionen består av pansarutbildningsbrigaden i Münster, pansarbrigaden i Augustdorf, pansarskyttebrigaderna i Neubrandenburg och Darp, Nederländerna, samt artilleribataljonen i Münster och telekommunikationsbataljonen i Prenzlau.³⁰³

Den 10:e pansardivisionen, med högkvarter i Veitshöchheim, har sin huvudsakliga basering i södra Tyskland. Den består av bergsjägerbrigaden i Bad Reichenhall (med fokus på att verka i extrema klimat, inklusive höga berg och Arktis), pansarbrigaden i Amberg, pansarskyttebrigaden i Frankenberg, den tysk/franska infanteribrigaden i Müllheim, artilleribataljonen i Weiden i.d. Oberpfalz och artilleriutbildningsbataljonen i Idar-Oberstein.³⁰⁴

2017 beslutade Tjeckien och Rumänien att underställa varsin brigad till den 10:e pansardivisionen respektive snabbinsatsdivisionen.³⁰⁵ Sammantaget innebär detta att de tre multinationella divisionerna ska bestå av totalt tolv brigader.

Beslutet från 2013 innebär stora materielförändringar inom armén i form av en minskning av antalet tyngre vapensystem, t.ex. stridsvagnar och artilleri. Äldre materiel har fasats ut samtidigt som planerade inköp har minskat i volym.³⁰⁶ Tillsammans har de två pansardivisionerna fem pansarbataljoner utrustade med Leopard 2-stridsvagnar och tolv mekaniserade bataljoner, varav de tio tyska bataljonerna i framtiden ska utrustas med Puma pansarskyttefordon samt de nuvarande Marder stridsfordon och de två nederländska är utrustade med CV-90 pansarskyttefordon. Bristen på materiel innebär dock att endast ett par av dessa bataljoner är fullt utrustade. Istället behöver materiel flyttas runt till de förband som ska delta i övningar eller insatser.³⁰⁷ Den uppdaterade moderniseringsplanen inför 2030 som presenterades i januari 2016 siktar emellertid på att reversera beslutet från 2013 och istället öka antalet tyngre vapensystem, t.ex. stridsvagnar och splitterskyddade fordon, inom armén. Dessa beslut ligger i linje med de nya

300 Bundesministerium der Verteidigung, „Speerspitze des Heeres“... och Shurkin, *The Abilities of the British...*

301 Bundeswehr, Heer, *Dienststellen*.

302 Shurkin, *The Abilities of the British...*, 7.

303 Bundeswehr, Heer, *Dienststellen*.

304 Ibid.

305 NATO, *Germany, Romania and the Czech...*

306 Bundesministerium der Verteidigung, *Die Neuausrichtung der...*, 38 och 44.

307 Shurkin, *The Abilities of the British...*, 7-8.

kraven inom Natos försvarsplaneringsprocess på att Tyskland i framtiden ska kunna bidra med tre mekaniserade divisioner för att förstärka allierade.³⁰⁸

6.2.3 Marinen

Inom marinen tjänstgör drygt 16 000 sjömän och soldater.³⁰⁹ Marinens högkvarter ligger i Rostock och därunder organiseras marinen i två insatsflottiljer, en marinflygledning samt utbildnings- och stödelement. Den 1:a insatsflottiljen består av marinens mindre fartyg och fokuserar på den kustnära förmågan i Östersjön. I flottiljen ingår korvettdivisionen i Rostock/Warnemünde, minröjningsdivisionen och understödsdivisionen i Kiel, u-båtsdivisionen, sjöbataljonen och marinens specialförbandskommando i Eckernförde samt stödjepunktskommandon på de tre baseringsorterna. Den tyska sjöbataljonen består av ca 800 soldater som är integrerade i den nederländska marinen.

Den 2:a insatsflottiljen fokuserar på den djupgående förmågan i Nordsjön och består av marinens större fartyg som har sin hemmabas i Wilhelmshaven. Den utgörs av två fregattdivisioner, en försörjningsdivision samt ett stödjepunktskommando.

Marinflygledningen i Nordholz utgör marinflygets kompetenscentrum och utgörs av två marinflygflottiljer utrustade med bl.a. havsövervakningsplanet P-3C Orion respektive Sea King och Sea Lynx-helikoptrar som verkar från marinens fartyg.³¹⁰

Även marinen uppges ha stora problem med tillgängligheten till personal och materiel och det talas om en maritime overstretch, vilket anses bero på att marinens uppgifter har utökats trots att resurserna minskat. Marinen har i uppgift att stå för nationellt och kollektivt försvar i Östersjön och Nordsjön samt att delta i flera långväga internationella insatser under ledning av EU, Nato och FN.³¹¹ Marinen har också stora problem med leveranser av de nya fartyg som beställts samtidigt som äldre fartyg har fasats ut. I den nya moderniseringsplanen från januari 2016 kommer tillgången till större underhållsfartyg (Joint Support Ships) att säkerställas genom samarbete med Nederländerna. I oktober 2016 lade försvarsministeriet dessutom fram planer på att snabbt införskaffa fem ytterligare korvetter K-130 för att delvis täcka upp för förseningar i utvecklingen av multirollsartyget MKS 180. Denna upphandling har emellertid överklagats.³¹² I oktober 2017 rapporterades att alla de tyska ubåtarna låg på varv och att ingen var tillgänglig för insatser.³¹³

Tyskland har även tagit initiativ till att upprätta ett fördjupat marint samarbete inom Nato med fokus på Östersjön. Planen är att upprätta ett gemensamt högkvarter i Rostock för att samordna Natos marina närvaro samt övningsverksamheten i Östersjön.³¹⁴

308 Taylor, *Jumping over its Shadow...*, 54.

309 Bundeswehr, *Stärke: Militärisches Personal...*

310 Bundeswehr, Marine, *Das Marinekommando*.

311 Bruns, *The Baltic Sea...*

312 German Navy to get...

313 Wiegold, *Kein einziges deutsches...*

314 Glatz och Zapfe, *Ambitionerte Rahmennation: Deutschland...*, 5-6.

6.2.4 Flygvapnet

Inom flygvapnet tjänstgör drygt 28 000 soldater.³¹⁵ Flygvapnets högkvarter är delat mellan Berlin-Gatow och Köln-Wahn. Därunder finns en ledningsfunktion för flygstyrkorna i Köln-Wahn och ett luftoperativt center i Kalkar/Uedem. Ledningsfunktionen styr över de tyska flygstridskrafterna och ansvarar för att utbilda dessa för insatser. Det luftoperativa centret ansvarar för den operativa ledningen av flygstridskrafterna vid övningar och insatser inom och utanför Tyskland. Centret är samlokaliserat med Natos luftoperativa center och där återfinns även de internationella flygsamarbetena inom Nato.³¹⁶

Under flygledningen i Köln-Wahn återfinns 4 taktiska flygflottiljer utrustade med Eurofighter Typhoon baserade i Nörvenich, Wittmund, Laage och Neuburg a.d. Donau, 2 taktiska flygflottiljer utrustade med attack- och telekrygsplanet Tornado baserade i Büchel och Jagel, 3 transportflygflottiljer utrustade med A400M och C-160 Transall baserade i Penzing, Wunstorf och Hohn, en flygberedskapsenhet för försvarsministeriet baserad i Köln och en luftvärnsflottilj utrustad med Patriotmissiler baserad i Husum. Det tyska flygvapnet utgör en del av Natos integrerade luftförsvar och de taktiska flygflottiljerna i Wittmund och Neuburg ansvarar för att övervaka luftrummet i norra respektive södra Tyskland. Flottiljen i Jagel ansvarar för Tysklands obemannade flygfarkoster Unmanned Aerial Vehicles (UAV).³¹⁷ Vid flottiljen i Büchel lagras ca 20 amerikanska taktiska kärnvapen (B-61-bomber) som är tänkta att bäras av de tyska Tornadoplanen.³¹⁸

Flygvapnet är den försvarsgren som har drabbats allra hårdast av de förmågebrister som kontinuerligt rapporteras från Bundeswehr. Försenade leveranser, pågående modernisering samt bristande underhåll gör att antalet tillgängliga flygresurser ligger långt under de målsättningar som lades fram 2013, vilket även påverkar de andra försvarsgrenarna. Genom försvarsreformen 2011 förflyttades de taktiska attack- och transporthelikoptrarna från flygvapnet till armén. Omfattande personalnedskärningar samt brist på reservdelar och underhållsmöjligheter har gjort att tillgängligheten till dessa helikoptrar förblir låg. Under 2017 har såväl arméns Tiger som NH-90 helikoptrar belagts med flygförbud med anledning av problem under den tyska insatsen i Mali.³¹⁹ När det gäller flygvapnet håller en stor del av stridsflygplanen Eurofighter Typhoon på att moderniseras. Senast 2018 ska även Eurofighter utrustas med GBU-48 laserstyrda bomber för att få förmåga till markmålsbekämpning, vilket de tidigare saknat.³²⁰ Därtill är leveranserna av de strategiska transportflygplanen A400M försenade. Detta innebär att flygplan av äldre modell fortfarande får stå för en viktig del av användandet inom flygvapnet. Inom marinen rapporterades 2016 att tillgången till helikoptrar t.o.m. låg under den nivå som behövs för att genomföra planerade övningar och insatser.³²¹

315 Bundeswehr, *Stärke: Militärisches Personal...*

316 Bundeswehr, Luftwaffe, *Verbände der Luftwaffe.*

317 Bundeswehr, Luftwaffe, *Verbände der Luftwaffe.*

318 Goliat et al, *Kärnvapen för slagfältbruk...*, 2017, 37-39.

319 Gebauer, Bundeswehr verlängert Flugverbot...

320 Siebold, Eurofighter delays threaten...

321 German Bundestag, *Information from the Parliamentary Commissioner...*, 10.

6.2.5 Gemensamma lednings- och stödfunktioner

Utöver de tre stridskrafterna finns gemensamma lednings- och understödsfunktioner i den tyska försvarsmakten. Direkt underställt det tyska försvarsministeriet finns en insatsledning i Berlin-Gatow som ansvarar för planering, ledning och utvärdering av Bundeswehrs internationella insatser. Stridskrafterna stöds även av tre andra organisationsdelar – understödsförbanden, sjukvårdstjänsten och kommandot för cyber och informationsarenan – som i många försvarsmakter utgör en del av stridskrafterna. I understödsförbanden tjänstgör drygt 28 000 soldater. Högkvarteret ligger i Bonn och därunder återfinns logistikförbandkommandot i Erfurt (med 6 logistikbataljoner och 1 specialpionjärregemente), stridskraftsstödet i Bonn, kommandot för försvarsmaktens territoriella uppgifter i Berlin, kommandot för försvar mot Atom- Biologiska och Kemiska vapen (ABC-försvarskommandot) i Bruchsal (med 2 ABC-försvarsbataljoner) samt ett fältjägarkommando i Hannover (med 2 militärpolisregementen).³²² I sjukvårdstjänsten, med högkvarter i Koblenz, tjänstgör knappt 20 000 soldater. I sjukvårdstjänsten ingår såväl ett kommando för sjukvårdstöd i insatser som ett kommando för regionala sjukvårdstjänster. Under kommandot återfinns även Bundeswehrs fem sjukhus.³²³

Därutöver har Tyskland nyligen genomfört en omfattande omstrukturering för att stärka försvarsmaktens cyberförmåga. I oktober 2016 inrättades en ny avdelning för cyber- och informationsteknik inom försvarsministeriet som totalt kommer att uppgå till 130 personer. Avdelningen ansvarar för implementeringen av den nationella cybersäkerhetsstrategin inom försvarssektorn samt säkerheten i försvarets datasystem. Från och med april 2017 har dessutom Bundeswehrs enheter med ansvar för IT, cybersäkerhet, elektronisk krigföring och geo-information samlats inom ett kommando för cyber- och informationsarenan. I det nya kommandot tjänstgjorde under 2017 drygt 12 000 soldater. Inrättandet av ett nytt kommando innebär dock inte automatiskt en förstärkning eftersom dessa tjänster tidigare var placerade i andra delar av Bundeswehr.³²⁴

6.2.6 Personalförsörjning

Personalstyrkan i Bundeswehr kom först i slutet av september 2017 upp i målsättningarna från 2011 om 170 000 kontrakts- och heltidsanställda soldater. Samtidigt låg antalet värnpliktiga – drygt 8 000 – under målsättningen om 15 000 som angavs i samband med försvarsreformen.³²⁵ Bundeswehr har flera problem när det gäller rekrytering. Det handlar om allt från en åldrande befolkning och brist på yrkeskunnig arbetskraft till behovet av att kunna erbjuda bättre karriärvägar och en bättre balans mellan arbete och familjeliv inom försvarsmakten.³²⁶ För närvarande råder det framförallt brist på IT-specialister, ingenjörer, mekaniker och medicinsk personal inom Bundeswehr.³²⁷

322 Bundeswehr, *Stärke: Militärisches Personal...* och Bundeswehr, *Die Dienststellen der Streitkräftebasis.*

323 Bundeswehr, *Stärke: Militärisches Personal...* och Bundeswehr, Sanitätsdienst, *Gliederung.*

324 Gotkowska, *The Cyber and Information Space...*

325 Bundeswehr, *Stärke: Militärisches Personal...*

326 The Federal Government. *White Paper 2016...*, 118-122.

327 Hagström Frisell och Sundberg, *En försiktig balansgång...*, 40-41.

Våren 2016 infördes ett nytt koncept för personalförsörjning i den tyska försvarsmakten, vilket innebär att det tidigare maxtaket för antalet anställda har avskaffats. Istället har en mer flexibel personalstruktur införts som ska tillåta en enklare upp- och nedskalning av personalstyrkan. Storleken på den tyska försvarsmakten ska härnäst ses över en gång per år.³²⁸ De årliga personalöversynerna har sedan dess beslutat om successiva höjningar av antalet tjänster för såväl den militära som den civila personalen samt för reservstyrkorna. Enligt översynen 2017 ska den totala personalstyrkan 2024 utökas till 198 000 soldater och 61 400 civila tjänstgörande. Nya tjänster kommer bl.a. att inrättas inom det nya kommandot för cyber- och informationsarenan, för besättningar till de nya korvetterna, för förstärkning av understödstrupperna, samt för upprustning av en pansarbataljon.³²⁹

6.2.7 Materieförsörjning

Försvarsministeriet har sedan 2014 drivit igenom en rad reformer för att skapa ett moderniserat förhållningssätt till materieförsörjning inom Bundeswehr. En viktig del av reformen av materieförsörjningen handlar om ökad transparens gentemot parlamentet och allmänheten. Därtill har ett nytt system för standardiserad riskhantering och rapportering av pågående materielprojekt tagits fram.³³⁰

I januari 2016 presenterade försvarsminister von der Leyen en moderniseringsplan för att fullt utrusta Bundeswehr fram till 2030.³³¹ Den nya planen gynnar framförallt armén genom att öka materieluppfyllnaden i förbanden. Exempelvis ska ca 100 Leopard 2-stridsvagnar köpas tillbaka och moderniseras av industrin, vilket i praktiken kommer att leda till en upprustning av 2-3 pansarbataljoner. Antalet större vapensystem inom flygvapnet och marinen förblir enligt planen i stort sett oförändrade jämfört med tidigare planer.

Det är dock viktigt att poängtera att materielplanerna inte alls avspeglar de materielsystem som Bundeswehr *de facto* har i bruk, än mindre vilka som finns tillgängliga för insatser. Sedan 2014 har otaliga rapporter visat på den bristande tillgängligheten till materiel.³³² Bundeswehrs årliga rapportering till förbundsdagen 2016 gör gällande att endast 30-70 procent av de system som finns i bruk inom Bundeswehr kan användas för insatser. Som tidigare nämnts är situationen värst vad det gäller de tyska flygresurserna där tillgängligheten i vissa fall ligger runt 30 procent, medan marinens och arméns tillgängliga vapensystem ligger närmare 70 procent av de system som är i bruk. Skulle de insatsberedda systemen jämföras med det totala innehavet skulle dock andelen vara ännu lägre.³³³

328 The Federal Government, *White Paper 2016...*, 119-120 och Jones, German defense minister...

329 Bundesministerium der Verteidigung, *Presse-mitteilung, Bundeswehr...*

330 Braw, *The Bundeswehr Backs Away...*

331 Schulte, *Germany plans EUR130 billion...*

332 Se t.ex. German Bundestag. *Information from the Parliamentary Commissioner...*, 10-11 och 21-22.

333 Biermann och Stahnke, *Kaputte Truppe.*

Tabell 6.1: Personal och viktigare materiel i den tyska försvarsmakten

Personal/Materiel	Antal/Numerär	Anm.
Personal³³⁴		
Stående styrka	170 000	
Värnpliktiga	8 000	
Reserver	27 600 ³³⁵	
Materiel³³⁶		
Stridsvagnar	167 (Leopard 2)	
Pansarfordon	369 (48 Puma, 321 Marder)	
Artilleripjäser	77 (61 PzH 2000, 16 MARS II)	
Attackhelikoptrar	27 (Tiger)	
Ytstridsfartyg	11 (7 fregatter klass 122/123/124, 4 korvetter K-130)	
Ubåtar	4 (212A)	
Stridsflygplan	153 (79 Eurofighter, 74 Tornado)	
Transportflygplan	32 (29 C-160 Transall, 3 A400M)	

6.2.8 Övningar

Övningsverksamheten har under senare år riktats om mot nationellt och kollektivt försvar. Under 2017 har en rad övningar genomförts som fokuserar på försvar av allierade. I maj 2017 genomfördes övningen Red Griffin i norra Tyskland som fokuserade på luftburet försvar av en allierad. I övningen deltog fallskärmsjäger-, spanings- och specialförband samt transport- och attackhelikoptrar från snabbinsatsdivisionen. Det var den största luftlandsättningsövningen på 25 år och totalt medverkade ca 3 500 soldater, 1 000 fordon och 30 helikoptrar från Tyskland, Frankrike, Nederländerna och USA.³³⁷ I oktober-november 2017 genomfördes för första gången på flera år en ledningsövning på divisionsnivå. Det tysk-nederländska kårhögkvarteret i Münster ledde övningen Vital Sword som involverade snabbinsatsdivisionen och 1:a pansardivisionen samt totalt åtta brigadstaber. Även här låg fokus på försvar av allierade enligt artikel 5.³³⁸

6.2.9 Bidrag till Natos försvar i närområdet

Sedan 2014 har Tyskland aktivt bidragit till Natos åtgärder för att stärka försvaret av den östra flanken. Tyskland deltar regelbundet med stridsflygplan i BAP, senast med 5-6 Eurofighter stridsflygplan baserade i Ämari, Estland mellan september 2016 och april 2017.³³⁹ Tyskland har också skickat stabspersonal till de multinationella ledningsenheter (NFIU) som har upprättats i länderna på den östra flanken samt fördubblat personalen vid det multinationella kårhögkvarteret i Szczecin.³⁴⁰

Under 2015 tog Tyskland, tillsammans med Nederländerna och Norge, ansvar för att bygga upp Natos första VJTF. Tyskland bidrog med kärnan i styrkan bestående av en mekaniserad infanteribataljon samt högkvarter, fallskärmsjägare och transporter.

334 Siffrorna avser september 2017. Bundeswehr, Stärke: Militärisches Personal...

335 International Institute for Strategic Studies, The Military Balance 2017, 117.

336 Avser antalet vapensystem i bruk hos förbanden (inte det totala innehavet) enligt försvarsministeriets rapport i december 2016. Bundesministerium der Verteidigung, Bericht des Bundesministeriums...

337 Bundeswehr, *Niederstettener Heeresflieger bei...*

338 Headquarters 1 (German/Netherlands) Corps, *Facts about upcoming exercises.*

339 NATO, Supreme Headquarters Allied Powers Europe, *Baltic Air Policing...* och NATO, Allied Air Command, *Germany continues augmenting...*

340 Major, NATO's Strategic Adaptation..., 2.

Totalt bidrog Tyskland med ca 2 700 soldater, med bas i en pansarskyttebataljon från brigaden i Frankenberg, som tillhör den 10:e pansardivisionen.³⁴¹ 2019 kommer Tyskland, tillsammans med Nederländerna och Norge, återigen att vara ramverksnation för VJTF.³⁴² Totalt planerar Tyskland att bidra med en mekaniserad brigad bestående av ca 5 000 soldater, i huvudsak från 1:a pansardivisionen. Detta kommer att begränsa utrymmet för Tyskland att bidra till andra insatser under beredskapsperioden 2018-2020.

Sedan maj 2015 har Tyskland dessutom under tremånadersperioder roterat in kompanier i de baltiska staterna och Polen för att delta i utbildning och övningar. En målsättning med detta har varit att bidra till kapacitetsutveckling och utbildning i de baltiska staterna och Polen genom utbildnings- och övningsprogrammet Transatlantic Capability Enhancement and Training (TACET).³⁴³ Tyskland har även bidragit med fartyg till Natos stående maritima enheter och till flera övningar i regionen, t.ex. Baltops och Anakonda 2016. Under 2017 har Tyskland även förflyttat ett mobilt luftövervakningssystem tillsammans med ca 100 soldater till Lettland för utbildning av den lettiska försvarsmakten.³⁴⁴

Från 2017 leder Tyskland den bataljonsstridsgrupp som inom ramen för eFP finns på plats i Rukla, Litauen. I bataljonsstridsgruppen ingår en mekaniserad bataljon om ca 450 tyska soldater, inklusive ingenjör-, underrättelse- och stödelement, 20 Marder-stridsfordon och 6 Leopard 2-stridsvagnar. Den tyska bataljonen har under 2017 haft sin bas i en pansarskyttebataljon från pansarbrigaden i Amberg och samma pansarskyttebataljon från brigaden i Frankenberg som stod i beredskap för VJTF 2015, båda från den 10:e pansardivisionen. Därtill bidrar Belgien med ca 150 soldater, Luxemburg med ca 20 soldater, Nederländerna med ca 250-270 soldater och Norge med ca 200 soldater. Från 2018 har även Kroatien och Frankrike förbundit sig att delta.³⁴⁵ Den tyskledda eFP-bataljonen stödjer den litauiska järnvargsbrigaden i Rukla i dess uppgifter att försvara och fördröja vid ett anfall (se kapitel 4 Baltikum). I juni 2017 certifierades den tyska eFP-bataljonen genom övningen Iron Wolf i Litauen. I övningen deltog även den amerikanska eFP-bataljonen i Polen som förflyttades över gränsen till Litauen genom det s.k. Suwalkigapet.³⁴⁶

341 Olshausen, *NATO's Readiness Action...*, 3, Major, NATO's Strategic Adaptation..., 3 och Major och Mölling, *Not a hegemon...*

342 Ministry of Defence (Netherlands), International Cooperation, Rapid...

343 NATO, *Transatlantic Capability Enhancement...*

344 Gotkowska, High on reassurance..., 4-5 och Bundesministerium der Verteidigung. *Deutschland in der NATO...*

345 NATO, *NATO's Enhanced Forward...*

346 Fiorenza, Exercise Iron Wolf...

Tabell 6.2: Viktigare krigsförband i den tyska försvarsmakten

Förband	Organisation 2017	Viktigare förändringar 2-5 år ³⁴⁷	Anm.
Gemensamt			
	Insatsledning Understödsförbanden - 7 Logistikbataljoner - 2 ABC-försvarsbataljoner - 2 militärpolisregementen Sjukvårdstjänst Kommando för cyber- och informationsarenan - 4 bataljoner för elektronisk krigföring - 6 informationsteknikbataljoner - 1 centrum för geoinformation		
Armé			
	1 Snabbinsatsdivision - 1 Luftrörlig brigad - 1 Specialförbandskommando - 2 Transporthelikopterregementen - 1 Attackhelikopterregemente 2 Pansardivisioner - 2 Pansarbrigader - 1 Pansarutbildningsbrigad - 2 Pansarskyttebrigader - 1 Bergsjägarbrigad - 1 Infanteribrigad - 2 Artilleribataljoner - 1 Artilleriutbildningsbataljon - 1 Telekommunikationsbataljon	Beslut om modernisering av ca 100 stridsvagnar och ca 130 splitterskyddade fordon.	
Marin			
	2 Sjöstridsflottiljer - 2 fregattdivisioner - 1 försörjningsdivision - 1 korvettdivision - 1 minröjningsdivision - 1 ubåtsdivision - 1 sjöbataljon - 1 specialförbandskommando - 1 understödsdivision - 2 stödjepunktskommandon Marinflygledning - 1 havsövervakningsflottilj - 1 marinhelikopterflottilj	Beslut om anförskaffning av 5 nya korvetter.	
Flygvapen			
	4 Jakt- och spaningsflottiljer 2 Attack-och telekrigsflottiljer 3 Transportflygflottiljer 1 Flygberedskapsenhet 1 Luftvärmsflottilj		

347 Omstruktureringen av Bundeswehr som påbörjades 2011 förklarades avslutad i december 2016. Planerna för den framtida strukturen för Bundeswehr, Konzeption der Bundeswehr, kommer troligen att presenteras under början av 2018. I väntan på detta dokument har regeringen fattat beslut om modernisering och nyanförskaffning av några vapensystem. Se Tiels, Revolution im Schnecken tempo.

Karta 6.1: Tysklands militära baser



6.3 Bedömd militär förmåga

Sett till numerären är Tyskland en militär stormakt i Östersjöområdet. Den tyska försvarsmakten har en stor personalstyrka, bestående av ca 179 000 i huvudsak heltids- och kontraktsanställda soldater, och har bibehållit en förmågebredd inom armén, flygvapnet och marinen. Den tyska armén består av en luftrörlig snabbinsatsdivision och två pansardivisioner som, tillsammans med bidrag från andra Nato-länder, omfattar totalt tolv brigader. Inom det tyska flygvapnet finns 6 taktiska flygflottiljer utrustade med jakt- och attackflyg, 3 flygtransportflottiljer samt luftvärn. Den tyska marinen består av två flottiljer med djupgående respektive kustnära förmåga och innehåller bl.a. fregatter, korvetter, minjaktsfartyg och ubåtar. Därtill finns viktiga stöd- och logistikfunktioner inom understödsförbanden, sjukvårdstjänsten och det nya kommandot för cyber och informationsarenan.

Det är emellertid oklart hur stor del av den tyska försvarsmakten som är insatsberedd och som kan förflyttas och verka utanför det tyska territoriet. De nedskärningar och omstruktureringar som genomfördes fram till 2014 har drabbat den tyska försvarsmakten med betydande förmågebrister som följd. Under de senaste åren har en rad politiska beslut fattats för att vända de nedåtgående trenderna vad gäller storleken på personalstyrkan, tillgången till materiel och de ekonomiska förutsättningarna. Detta börjar nu ge resultat även om förändringarna går långsamt. Den bristande transportförmågan utgör därutöver en stor utmaning vid en insats utanför Tyskland. Bristerna är särskilt stora när det gäller flygtransporter och lufttankning, men även förmågan till transporter via väg och järnväg är begränsad.³⁴⁸

En bedömning av Tysklands militära förmåga att agera i närområdet behöver utgå från de insatsberedda styrkor som finns. Inom en vecka bedöms framförallt de styrkor som redan finns på plats i Baltikum eller som står i hög beredskap för nationella och internationella uppgifter vara gripbara. Sedan början av 2017 har Tyskland delar av en mekaniserad infanteribataljon om ca 450 soldater på plats i Litauen som en del av eFP. Bataljonen är integrerad i den litauiska järnvärnsbrigaden och skulle vid en konflikt främst stödja brigaden i dess uppgifter att försvara och fördröja ett anfall. Tyskland deltog även under början av 2017 med 5-6 Eurofighter jaktflygplan i BAP samt med ett mobilt luftövervakningssystem i Lettland. De tyska planen saknar dock beväpning för markmålsbekämpning och de tyska resurserna skulle således endast kunna lösa övervaknings- och försvarsuppgifter i händelse av en konflikt.

För att använda de tyska förbanden vid en konflikt behöver den tyska förbundsdagen ge sitt godkännande. Tyska politiker har av tradition varit ovilliga att tillåta tyskt deltagande i direkta stridsinsatser, men det är möjligt att inställningen skulle vara annorlunda vid en insats till stöd för kollektivt försvar. Det finns dock en risk att det tyska beslutsförfarandet fördröjer ett tyskt deltagande i en stridsinsats, även om det i närtid finns exempel på insatser då förbundsdagen har kunnat fatta beslut på en relativt kort tid.

³⁴⁸ Taylor, *Jumping over its Shadow...* och intervjuer Berlin, oktober-november 2017.

Utöver de styrkor som redan finns på plats i Baltikum har den tyska armén kontinuerligt ca 1 000 soldater i hög beredskap för internationella uppgifter inom snabbinsatsdivisionen. Dessa utgörs av fallskärmsjägare, specialförband och helikoptrar som inom 1-3 dygn ska kunna vara på plats i ett insatsområde samt genomföra evakueringsoperationer. Dessa styrkor har under 2017 övat på att sättas in i försvar av allierade. Med utgångspunkt i den bristande tillgången till materiel bedöms därutöver mindre än hälften av de tyska flyg- och marina resurserna finnas tillgängliga för nationella uppgifter inom en vecka. Det tyska flygvapnet ingår i Natos gemensamma luftförsvar samt i olika gemensamma transportpooler. Inom en vecka bedöms två divisioner jaktflyg, en division attack- och telekrygsflygplan, en division transportflyg samt luftvärn finnas tillgängligt. Den tyska marinen deltar under 2017 med en fregatt, en minjagare och ett stödfartyg i Natos stående maritima styrkor. Dessa resurser är således fullt bemannade och utrustade för internationella uppgifter. Därutöver bedöms 2 fregatter, 1 korvett, en halv havsövervaknings- och en halv helikopterdivision finnas tillgängliga för nationella uppgifter inom en vecka. Delar av dessa flyg- och marina resurser i nationell beredskap skulle vid en konflikt troligen kunna förflyttas och verka i andra delar av närområdet, medan andra måste kvarstå för att lösa övervaknings- och försvarsuppgifter nationellt.

I ett längre tidsperspektiv, med tre månaders varsel, skulle troligen en större del av den tyska försvarsmakten kunna engageras för att hantera en konflikt i närområdet. Även inom detta tidsspann råder det dock osäkerhet kring vilka förband som skulle kunna vara fullt bemannade med personal och fullt utrustade med materiel. Även om personalen i den tyska försvarsmakten i huvudsak är anställd råder det brist på högt kvalificerad personal såsom IT-specialister, ingenjörer, mekaniker och medicinsk personal. Inom marinen uppges även bristen på besättningar vara gränssättande för insatser. Därtill har det tyska försvarsministeriet beslutat att förbanden endast ska vara utrustade med 70 procent av den planerade materielen, vilket innebär att materiel måste flyttas till de förband som ska delta i övningar eller insatser. I flera fall utgör dock den tillgängliga materielen en ännu lägre andel. När det gäller flygresurser är i vissa fall endast 30 procent tillgängliga för insatser inom alla de tre försvarsgrenarna.

Inom den tyska armén finns, vid sidan av de förband som nämnts ovan, ett par enheter som nyligen har varit insatta eller håller på att förbereda sig för att delta i VJTF. Under första halvåret 2017 utgjorde en pansarskyttebataljon från pansarbrigaden i Amberg kärnan i det tyska bidraget till eFP. Inför 2019 planerar Tyskland att ställa en mekaniserad brigad, bestående av ca 5 000 soldater, från den 1:a pansardivisionen i beredskap inom VJTF. Det är sannolikt att dessa enheter står närmare att vara fullt bemannade, utrustade och övade för strid. Inom flygvapnet och marinen är det svårt att bedöma vilka ytterligare resurser som skulle kunna användas inom tre månader jämfört med en vecka ovan. Vid en långvarig insats måste förbanden dessutom kunna avlösa varandra. Det är också troligt att lagren av ammunition och reservdelar skulle vara otillräckliga vid en utdragen konflikt.³⁴⁹

³⁴⁹ Taylor, *Jumping over its Shadow...* och intervjuer Berlin, oktober-november 2017.

På fem till tio års sikt har den avgående tyska regeringen satt upp ambitiösa mål vad gäller att utöka personalstyrkan till 198 000 soldater fram till 2024, fullt utrusta försvarsmakten till 2030 samt att spendera 2 procent av BNP på försvaret 2024. Dessa målsättningar har dock ännu inte åtföljts av konkreta planer för hur de ska genomföras. De redan beslutade materielsatsningarna handlar framförallt om att öka antalet tyngre vapensystem inom armén, bl.a. stridsvagnar och splitterskyddade fordon, samt en tilläggsbeställning av fem nya korvetter, vilka kommer att öka den tyska förmågan att verka i Östersjön.³⁵⁰ Frågan är dock hur den nya regeringen efter valet till förbundsdagen 2017 kommer att ställa sig till reformerna. Det parti som efter valet kommer att inneha försvarsministerposten kommer att kunna sätta sin prägel på den framtida utvecklingen. De kristdemokratiska partierna har innehaft posten sedan 2005.

Sammanfattningsvis har Tyskland en till numerären sett stor försvarsmakt. Det finns en förmågebredd inom armén, flygvapnet och marinen. Samtidigt är osäkerheten stor kring insatsberedskapen i förbanden, den politiska viljan att snabbt fatta beslut om att använda styrkorna för stridsuppgifter samt möjligheten att transportera dem till ett insatsområde. Detta innebär att Tyskland troligen inte kommer att spela en avgörande roll i ett inledande skede av en eventuell konflikt i närområdet. Tyskland kan dock spela en viktig roll för uthålligheten i Natos stridsinsats. Tyskland utgör även en viktig bas för delar av Natos kommandostruktur samt för övriga allierades förband i Europa, framförallt för USA.

350 Tiels, *Revolution im Schneckentempo*.

Källförteckning

- Beardsley, Steven. Germany mulls a real, but unrealistic, pledge on defense spending. *DW.com*, 2017-02-24.
- Biermann, Kai och Stahnke, Julian. Kaputte Truppe. *Zeitonline*. 2017-04-20.
- Braw, Elisabeth. The Bundeswehr Backs Away From the Brink: Germany Patches Up Its Military. *Foreign Affairs*. 2016-01-19.
- Bruns, Sebastian. *The Baltic Sea and Current German Naval Strategy*. Center for International Maritime Security. 2016-07-20.
- Bundesministerium der Finanzen. *Finanzbericht 2018*.
- Bundesministerium der Verteidigung. *Bericht des Bundesministeriums der Verteidigung zur materiellen Einsatzbereitschaft der Hauptwaffensysteme der Bundeswehr*.
- Bundesministerium der Verteidigung. *Bundeskabinett plant mehr Geld für Verteidigung*. 2017-03-15.
- Bundesministerium der Verteidigung. *Deutschland in der NATO: Beitrag mit Verpflichtung*. 2017-05-23.
- Bundesministerium der Verteidigung. *Die Neuausrichtung der Bundeswehr*. 2. uppl., 2013.
- Bundesministerium der Verteidigung. *Presse-mitteilung, Bundeswehr wächst weiter mit den Aufgaben*. 2017-02-21.
- Bundesministerium der Verteidigung. „Speerspitze des Heeres“: Ministerin besucht Division *Schnelle Kräfte*. 2017-08-17.
- Bundeswehr, *Die Dienststellen der Streitkräftebasis*. http://www.kommando.streitkraeftebasis.de/portal/a/kdoskb/start!/ut/p/z1/hY_NboMwEISfjQdfvSsQCe3NKFKUiEOIVGrwpVrC8tO6GBkX-vg1yrFF7G2_Hc3MgoYb6J6mriHf2Z5M2Au9f8_S_DWPnqLoeFIZno9Jmu0vGCMivG0JdDjjyiiEa8VQBI_DuscBrqBBf9BEP3Kwzhv2ku5LQyha6ivDL_auHuACujG2fFRXfRmnDWjHNTt28tsF3Ho_PAsUOM-zHL3jzn864tpzSWM3yoFLilkBJLAv4qFkfp_BbR2DHzVeOPTU7QISGD4us0YJ2bK63Ojdrtf-3lesQ!!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/#Z7_B8LTL2922DGAB0ID58B6J03007 (Hämtad 2017-09-12).
- Bundeswehr. *Face-to-Face Bevölkerungsbefragung 2016, Grafikreport 2016*. Kantar Emnid, 2016.
- Bundeswehr. *Niederstettener Heeresflieger bei Großmanöver in Norddeutschland*. 2017-06-09.
- Bundeswehr. *Stärke: Militärisches Personal der Bundeswehr*. 2017-10-16.
- Bundeswehr, Heer. *Dienststellen*. http://www.deutschesheer.de/portal/a/heer/start/dienstst!/ut/p/z1/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfIjo8zinSx8QnyMLI2MTP1MTAw8zRy9QgwMXQzd_Y30wwkpiAJKG-AAjgb6wSmp-pFAM8xxm2GsH6wfpR-ViViWWKFXkF9UkpNaopeYDhKhfMrgYI5KImpAfrIjRKAgn6LcoNxREQCI1sH9/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/#Z7_B8LTL29225N440I6AJT01D1GO3 (Hämtad 2017-08-18).
- Bundeswehr, Luftwaffe. *Verbände der Luftwaffe*. http://www.luftwaffe.de/portal/a/luftwaffe/start/org!/ut/p/z1/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfIjo8zinSx8QnyMLI2MfMlsXQw8DX29TS0tnYycPlz0wwkpiAJKG-AAjgb6wSmp-pFAM8xxmOHo72uiH6wfpR-ViViWWKFXkF9UkpNaopeYDhKhfMrgYI5KImpAfrIjRKAgn6LcoNxREQBUBh7H/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/#Z7_B8LTL2922LV9D0I1MK599BAOM4 (Hämtad 2017-05-23).
- Bundeswehr, Marine. *Das Marinekommando*. http://www.marine.de/portal/a/marine/start/ueberuns/markdo!/ut/p/z1/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfIjo8zinSx8QnyMLI2MfNxdzQ08vcl8DBynNawN3M30wwkpiAJKG-AAjgb6wSmp-pFAM8xxmmEBVKQfpR-ViViWWKFXkF9UkpNaopeYDhKhfMrgYI5KImpAfrIjRKAgn6LcoNxREQA0fF4V/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/#Z7_B8LTL2922LGE70IJVH0A2B1080 (Hämtad 2017-05-23).
- Bundeswehr, Sanitätsdienst, *Gliederung*. http://www.sanitaetsdienst-bundeswehr.de/portal/a/sanitaetsdienst/start/ueberuns/kdosan/gliederung!/ut/p/z1/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfIjo8zizSxNPN2Ngg18_YODnA0cvVz8TUONvY0NLAz1wwkpiAJKG-AAjgb6wSmp-pFAM8xxmuFvoh-sH

- 6UflZVYllihV5BfVJKTWqKXmAxyoX5kRmJeSk5qQH6yI0SgIDei3KDcUREAaZJ
EIA!//dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/#Z7_694IG2S0MOSRC0AJDO5U3K30O4
(Hämtad 2017-09-12).
- Chancellor Angela Merkel backs 2 percent of GDP NATO contribution. *DW.com*. 2017-02-25
- Delcker, Janosch. Schulz to Trump: Forget about 2 percent defense spending. *Politico*, 2017-04-10.
- Eellend, Johan. Germany – A Long Farewell to Ostpolitik. I *The Russian wake-up call to Europe: French, German and British security priorities*, Johan Eellend, Niklas H. Rossbach och Anna Sundberg. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2016.
- The Federal Government. *White Paper 2016 On German Security Policy and the Future of the Bundeswehr 2016*, på tyska *Weissbuch 2016 zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr*.
- Fiorenza, Nicholas. Exercise Iron Wolf 2017 increases interoperability of NATO's enhanced Forward Presence battlegroups. *IHS Jane's Defence Weekly*. 2017-06-21.
- Gebauer, Matthias. Bundeswehr verlängert Flugverbot für NH90-Helikopter. *Spiegel Online*. 2017-10-14.
- German Bundestag. *Information from the Parliamentary Commissioner for the Armed Forces, Annual Report 2015 (57th Report)*. Printed Paper 18/7250, 2016.
- German Ministry of Defence. *Defence Policy Guidelines*. 2011.
- German Ministry of Defence. *Outlook: The Bundeswehr of the future*. 2011-05-18.
- German Navy to get another five K130 corvettes. *Naval Today*. 2016-10-17.
- Glatz, Rainer och Zapfe, Martin. Ambitionerte Rahmennation: Deutschland in der Nato. *SWP-Aktuell*. Nr. 62. 2017.
- Goliat, Martin et al. *Kärnvapen för slagfältbruk och europeisk säkerhet – en strategisk faktors regionala betydelse*. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2017.
- Gotkowska, Justyna. The Cyber and Information Space: a new formation in the Bundeswehr. *OSW Analyses*, 2017-04-12.
- Gotkowska, Justyna. High on reassurance, low on deterrence – Germany's stance on strengthening NATO's eastern flank, *OSW Commentary*. no. 217. 2016.
- Headquarters 1 (German/Netherlands) Corps. *Facts about upcoming exercises*. <http://1gnc.org/future-exercises-of-1-germannetherlands-corps/> (Hämtad 2017-08-09).
- The International Institute of Strategic Studies. *The Military Balance 2017*. London: Routledge. 2017.
- Intervjuer Berlin, oktober-november 2017.
- Janjevic, Darko. Germany deliberates anti-terror response, *DW.com*. 2016-07-27.
- Jones, Timothy. German defense minister wants to remove Bundeswehr personnel limit: report. *DW.com*. 2016-05-07.
- Hagström Frisell, Eva och Sundberg, Anna. *En försiktig balansgång: Tysklands nya roll inom säkerhets- och försvarspolitik*. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2017.
- von Hammerstein, Konstantin och Müller, Peter. U.S. Pressures Germany to Increase Defense Spending, *Spiegel online*. 2017-02-17.
- Hepher, Tim och Thomas, Leigh. France and Germany to develop new European fighter jet. *Reuters*. 2017-07-13.
- Korvetten-Streit: Kieler Werft bekommt recht. *NDR.de*. 2017-05-18.
- Major, Claudia. NATO's Strategic Adaptation: Germany Is the Backbone for the Alliance's Military Reorganisation. *SWP Comments*. 2015-03-16.
- Major, Claudia och Mölling Christian. *Not a hegemon, but the backbone: Germany takes a leading role in NATO's strategic adaptation*. European Leadership Network. 2016-02-23.
- Ministry of Defence/gov.uk. *UK and Germany step up Defence cooperation on day of unity*. 2016-10-07.
- Ministry of Defence (Netherlands). *International Cooperation, Rapid Reaction Force*. <https://www.defensie.nl/english/topics/international-cooperation/contents/rapid-reaction-force> (Hämtad 2017-03-29).
- Mölling, Christian och Major, Claudia. More teeth for the NATO-Tiger, How the Framework Nation Concept can reduce NATO's growing formation – capability gap.

- NUPI Policy Brief*, no. 19 (2016).
- NATO. *Germany, Romania and the Czech Republic deepen defence ties*. 2017-02-15.
- NATO. *Joint declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization*, 8 juli 2016.
- NATO. *NATO's Enhanced Forward Presence. Fact sheet*. May 2017.
- NATO. *The Secretary General's Annual Report 2016*.
- NATO, Allied Air Command. *Germany continues augmenting Baltic Air Policing*. 2017-01-06.
- NATO, Supreme Headquarters Allied Powers Europe. *Baltic Air Policing hand over in Lithuania and Estonia*. 2016-09-03.
- NATO. *Transatlantic Capability Enhancement and Training (TACET) Initiative "Common Training – Improved Interoperability – Enhanced Capabilities and Resilience – Credible Assurance" Press Release – 10 February 2016 Defence Ministerial*.
- Olshausen, K. *NATO's Readiness Action Plan for Assurance and Deterrence – Progress & Challenges on the Road from Wales to Warsaw*. ISPSW. 2016.
- Rettman, A. US and Germany say No to Poland on Nato base. *Euobserver*, 2016-04-16.
- Schulte, S. Germany plans EUR130 billion military investment. *IHS Jane's Defence Weekly*. 2016-01-29.
- Siebold, Sabine. Eurofighter delays threaten German NATO contribution – report. *Reuters*. 2017-05-11.
- Shurkin, Michael. *The Abilities of the British, French, and German Armies to Generate and Sustain Armored Brigades in the Baltics*. Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2017.
- Stokes, Bruce. *NATO's Image Improves on Both Sides of Atlantic*. Pew Research Center. 2017-05-23.
- Taylor, Paul. *Jumping over its Shadow: Germany and the Future of European Defence*. Friends of Europe, 2017.
- Tiels, Christian. Revolution im Schnecken tempo. *Tagesschau.de*. 2017-07-14.
- Wiegold, Thomas. Kein einziges deutsches U-Boot fährt mehr. *Augen Geradeaus*. 2017-10-19.

7. Storbritannien

Niklas H. Roszbach

Storbritannien vill framförallt bevara sin stormaktsroll men Brexit kommer att påverka både landets relationer med allierade och landets ekonomi och därmed i förlängningen landets militära förmåga. Storbritanniens säkerhetspolitiska engagemang i Nordeuropa ökar både bilateralt och inom ramen för Nato. Genom den brittiska militära närvaron i Baltikum har Storbritannien en stor betydelse för stabiliteten i närområdet.

7.1 Säkerhets- och försvarspolitisk inriktning

Storbritannien fick sommaren 2017 en ny regering, vilken måste hantera landets EU-utträde, en fråga som kommer att prägla brittisk politik de närmsta åren. Före folkomröstningen, 2015, lanserades en ny brittisk nationell säkerhetsstrategi med ett övergripande inriktningsdokument för försvaret.³⁵¹ Brittiska synpunkter var också betydande för arbetet med EU:s nya globala strategi från 2016, som togs fram innan folkomröstningen, men som kom att publiceras efter Brexit. EU:s globala strategi antog att det skulle finnas en framtida tillgång till brittiska militära förmågor för styrkeprojektion.³⁵² Mot bakgrund av Brexit-förhandlingarna står en ny brittisk nationell strategi sannolikt inte högt upp på dagordningen. Men Storbritannien har redan flaggat för en fortsatt nära säkerhetspolitisk relation till EU.³⁵³ Så trots att Storbritannien slutar att vara medlem i EU kan Brexit på ett par års sikt resultera i ett fördjupat försvars- och säkerhetspolitiskt samarbete, beroende på hur förhandlingarna går.

Enligt den nationella strategin ska Storbritannien fortsatt vara en stormakt. Dessa ambitioner var dock ifrågasatta redan 2015 och kommer kanske att bli det igen, i och med att de politiska och ekonomiska förutsättningarna förändras.³⁵⁴ Diskussioner om Storbritanniens roll i världen är återkommande i brittisk media. Högerpolitiskt orienterade bedömare är oftast positiva och vänsterinriktade bedömare vanligtvis negativt inställda till Storbritannien som en betydande säkerhetspolitisk aktör. Om oppositionen i framtiden bildar regering kommer sannolikt militärutgifterna att minska och landets roll i Nato att tonas ned.³⁵⁵

Den nationella säkerhetsstrategin kom till efter Rysslands annektering av Krim 2014, men innan 2016 års Nato-toppmöte i Warszawa. Enligt strategin har Ryssland blivit mer ”aggressivt, auktoritärt och nationalistiskt” under de senaste åren.³⁵⁶ Sedan dess har det blivit ännu tydligare att det ryska agerandet i Ukraina påverkat brittisk säkerhets- och försvarspolitik. Storbritannien

351 SDSR och Sundberg, Eellend och Roszbach, *The Russian wake-up...*, 112.

352 Konferens, *Britain's Defence Policy*.

353 British Government, *Foreign policy, defence...*

354 Sundberg, Eellend och Roszbach, *The Russian wake-up...*, 108-112.

355 Konferens, *Britain's Defence Policy*.

356 SDSR, 10-11.

har ökat sin internationella samverkan i Europa genom ett engagemang för Natos östra delar, i Baltikum och Polen, men även utanför Nato i Ukraina.³⁵⁷ Storbritannien har också ett omfattande militärt engagemang utanför Europa. Totalt sett handlade det 2016 om fler än 20 insatser i mer än 25 länder.³⁵⁸ Strategin öppnande upp för ökad samverkan, vilket exempelvis kommit att gälla för Nordeuropa. En viktig slogan i inriktningen är ”*international by design*”, och det handlar bl.a. om att ställa upp gemensamma styrkor tillsammans med andra länder.³⁵⁹ Ett exempel på det kan vara samverkan med landets snabbinsatsstyrka Joint Expeditionary Force (JEF).

Storbritannien vill öka sitt engagemang inom Nato och de allierade som särskilt lyfts fram är USA och Frankrike.³⁶⁰ Mot bakgrund av Brexit men i linje med strategin underströk Storbritanniens försvarsminister 2017 betydelsen av Storbritanniens roll utanför Europa och landets nära relationer med USA.³⁶¹ Möjligen kommer Frankrikes syn på Storbritannien att vara avgörande för Storbritanniens framtida säkerhetspolitiska relation till EU, särskilt ifall Frankrike inte är bekväm med det ansvar det innebär att vara den mest framträdande militära stormakten inom EU.³⁶²

Storbritannien ser sig som den europeiska Nato-medlem som gör mest för säkerheten i Europa.³⁶³ Trots detta kan Storbritanniens inflytande inom alliansen komma att minska till följd av att landets ekonomiska resurser krymper eller att allierade misstror landet till följd av EU-utträdet.³⁶⁴ Brexit uppskattas inte av EU:s övriga medlemmar. Majoriteten av dessa är även medlemmar i Nato, och det finns en risk att EU-utträdet riskerar att färga deras syn på Storbritannien som en allierad som fjärrar sig från övriga allierade i Europa. Sådana synsätt på Storbritannien försöker landet motverka, bl.a. genom ett ökat säkerhets- och försvarspolitiskt engagemang i närområdet. Trots att ökad militär närvaro inom Nato i Europa ligger i linje med landets strategi finns det en risk att engagemanget ses som ett kortvarigt försök att kompensera för Brexit.³⁶⁵

Förutom avskräckning av statsbaserade hot lyfter strategin fram behovet av att fortsatt stärka landets roll på cyberområdet. Ny teknik liksom risken för terrorism är starkt drivande faktorer för brittisk försvars- och säkerhetspolitik. Terroristbekämpning är en av de främsta uppgifterna som strategin tar upp.³⁶⁶ De senaste årens terrorvåg i Storbritannien kan ytterligare komma att förstärka prioriteringen av terroristbekämpning för försvarsmaktens del, vilket eventuellt kan ske på bekostnad av engagemang utanför det egna landet.

357 Ministry of Defence, *UK extends training...*

358 UK Defence in Numbers, 8.

359 SDSR, 49 och Sundberg, Eellend och Rossbach, *The Russian wake-up...*, 108-112.

360 SDSR, 10-11.

361 MacAskill, *UK defence role...* och Fallon, *Coping with Russia*.

362 Konferens, *Britain's Defence Policy*.

363 Se bl.a. Chalmers, *UK Foreign and...*, och Rossbach, *Brexit puts the...*

364 Rossbach, *After Brexit...*, se även Chuter, *Brexit countdown leaves...*

365 Rossbach, *After Brexit...*

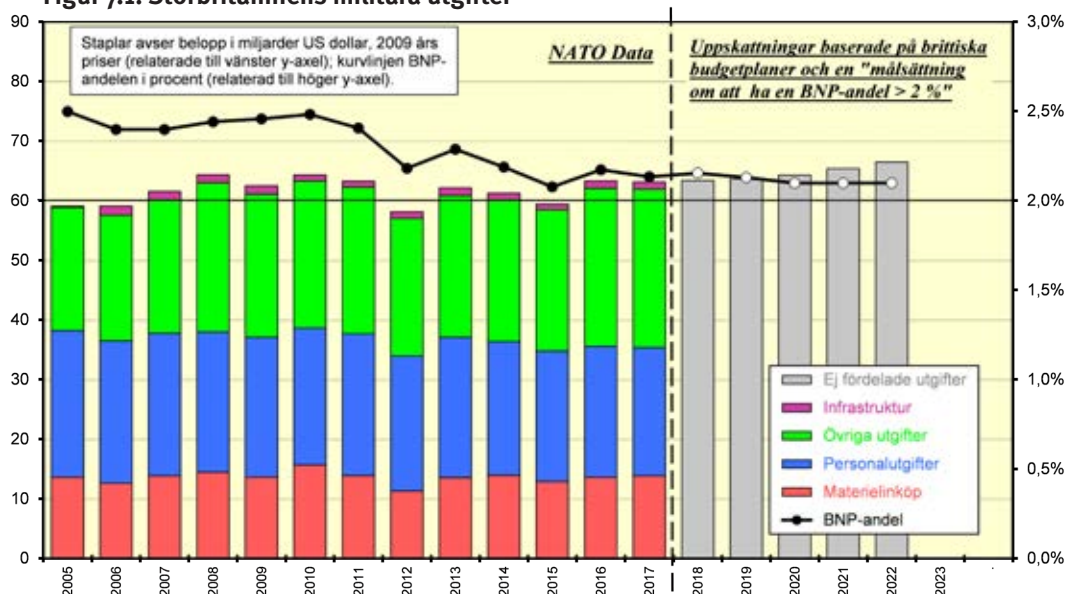
366 Sundberg, Eellend och Rossbach, *The Russian wake-up...*, 112.

Emellertid ska försvarsmakten i första hand inriktas mot krigföring mot en kvalificerad motståndare. Under de kommande åren ska även en rad stora materielinköp genomföras. De kommande avsnitten återkommer till vad inriktningen av försvaret innebär.

7.1.1 Militärutgifter

Den nationella strategin understryker betydelsen av att stärka försvarsmakten. Det beror delvis på att den föregående strategin var inriktad på nedskärningar mot bakgrund av den finansiella och ekonomiska krisen 2008-2010. Det är kanske sällan en stormakt påstår något annat än att försvarsmakten är viktig, men 2015 föreföll det som att alla försvarsgrenar skulle bli mer gynnade än på länge. Sedan dess har emellertid landets ekonomiska framtid kommit att te sig mer osäker, vilket kan komma att påverka militärutgifterna.

Figur 7.1: Storbritanniens militära utgifter



Militärutgifterna utgör en avgörande förutsättning och begränsning för genomförandet av den pågående omstruktureringen av försvarsmakten. Storbritannien är en av Natos få europeiska medlemsstater som når upp till målet om att 2 procent av BNP ska läggas på försvaret. Till skillnad från flera av de länder som når detta mål, såsom Polen, Estland och Grekland, är Storbritannien även en av världens största ekonomier. Men under flera år sjönk de brittiska militärutgifterna som andel av BNP. Under en kort period efter Nato-toppmötet i Wales 2014 föreföll det som om Storbritannien åtminstone tillfälligt skulle låta sina utgifter underskrida två procent, vilket skulle ha kunnat påverka såväl landets som alliansens trovärdighet. Amerikanska påtryckningar lär ha bidragit till att Storbritannien ökade sina militärutgifter för att undvika detta.³⁶⁷ 2015 bekräftade Storbritannien att försvarsbudgeten kommer att kvarstå på två procent av BNP. Det har dock krävts en förändrad beräkning vid inrapporteringen till Nato för att nå målet.³⁶⁸ Figuren ovan visar

³⁶⁷ Sundberg, Eellend och Rossbach, *The Russian wake-up...*, 115-116.

³⁶⁸ Ministry of Defence, £35.3 billion Total..., Sundberg, Eellend och Rossbach, *The Russian wake-up...*, 116-117 och Aloizius, *Försvarsekonomi i fokus...*

hur Storbritannien över tid har följt två-procentmålet och olika utgiftslag av totalen av militära utgifter, enligt Nato-uppgifter.

Brexit kan bli kostsamt och andra politikområden än försvaret kan komma att prioriteras. Det finns även en risk att Brexit leder till en stagnerade ekonomi och till och med en krympande BNP. Då blir även en tvåprocentig satsning på försvaret mindre än förväntat. Dessutom kan det visa sig att den brittiska valutans värde minskar eller fluktuerar kraftigt. Det kan leda till att materielinköp blir dyrare än planerat, vilket i sin tur kan leda till att alla delar av försvaret inte får de medel att röra sig med som de väntat sig.³⁶⁹

2016 låg försvarsbudgeten på 52,5 miljarder USD (38,3 miljarder GBP) enligt tankesmedjan International Institute for Strategic Studies (IISS) uppgifter.³⁷⁰ Detta skiljer sig något från vår beräkningsmodell för militära utgifter, inklusive växelkurser. Det möjliggör dock en jämförelse mellan de olika länderna i denna studie. Enligt brittiska försvarsdepartementet var militärutgifterna 2015/2016 35,1 miljarder GBP (ca 52 miljarder USD).³⁷¹ Samma år ökade militärutgifterna för första gången på sex år.³⁷² Satsningar som uppmärksammas utöver de reguljära styrkorna är satsningar på: terroristbekämpning, specialstyrkor och cyberförmåga.³⁷³

Som framgår av figuren används en knapp tredjedel av de militära utgifterna för att täcka personalutgifterna. Storbritannien är ett av tio Nato-länder som uppnår alliansens mål om att lägga 20 procent av försvarsbudgeten på materiel och forskning.³⁷⁴ Knappt 15 procent av militärutgifterna läggs på nyanskaffning av utrustning som har ett direkt militärt ändamål.³⁷⁵ Från 2015 och framåt har inriktningen varit att Storbritannien ska lägga 178 miljarder GBP (ca 241 miljarder USD) på utrustning under tio års tid. 19,1 miljarder GBP (ca 26 miljarder USD) förväntas gå till utrustning för markstridskrafter, såsom pansarskyttefordon. Den dyraste posten, 44 miljarder GBP (ca 59 miljarder USD), gäller nya ubåtar, inklusive de som ska bära kärnvapnen.³⁷⁶

Under 2017 har försvarsmakten ställts inför en rad ekonomiska överväganden med anledning av Brexit. Detta kan förstärka behovet av en avvägning mellan att skapa styrkor som klarar av att möta en jämbördig motståndare eller andra slags hot. Men även med Ryssland som huvudsaklig motståndare kan satsningarna på elektronisk krigföring och underrättelser ses som fortsatt prioriterade eftersom underrättelseområdet är en viktig arena för Storbritannien.³⁷⁷

369 Rossbach, *After Brexit...*

370 IISS, *The Military Balance*, 170.

371 Ministry of Defence, *Ministry of Defence...*, 2.

372 Ministry of Defence, *Defence budget increases...*

373 IISS, *The Military Balance*, 84 och 170.

374 Ministry of Defence, *Corporate report...*

375 Ministry of Defence, *Ministry of Defence...*, 5 och 7.

376 UK Defence in Numbers, 12.

377 Sundberg, Eellend och Rossbach, *The Russian wake-up...*, 119.

7.2 Militära styrkor

Mot bakgrund av omvärldsutvecklingen anpassas Storbritanniens försvarsmakt till att åter möta hot från andra stater. Tidigare fokuserade försvarsmakten på insatser långt borta och asymmetrisk krigföring. Återkomsten av hotet från en mer jämbördig motståndare ställer nya krav på försvarsmakten. Långsiktigt ska de nya kraven uppnås till 2025 bland annat med stöd av en ny försvarsstruktur, den så kallade Joint Force 2025.³⁷⁸

Denna expeditionära styrka ska omfatta alla tre försvarsgrenar och totalt 50 000 soldater.³⁷⁹ Inom den brittiska armén skapas en division för högnivåkonflikter, (*warfighting division*), om 40 000 soldater, vilket blir lejonparten av Storbritanniens framtida expeditionära förmåga. Målsättningen inför 2025 innebär bland annat att Storbritannien avser att totalt ha två pansarinfanteribrigader, sex infanteribrigader och två lätta mekaniserade brigader. De sistnämnda kallas Strike-brigader.³⁸⁰

Flottan ska förutom kärnvapenavskräckningen kunna ställa upp en maritim stridsgrupp (Maritime Task Group).³⁸¹ Den ska inbegripa en hangarfartygsgrupp, som bär F-35 stridsflygplan.³⁸² Flygvapnet ska bidra med en eskader som innehåller enheter för strid, transporter samt luft- och sjöövervakning. Dessutom tillkommer bl.a. en specialförbandsstyrka. Hela den expeditionära styrkan ska kunna sättas in samlat. Andra uppgifter kan handla om att bekämpa terrorism och pirater eller hantera ett utbrott av en dödlig sjukdom i exempelvis Afrika, eller utbildning och övning. Särskilt framhålls vikten av samverkan med underrättelse- och säkerhetstjänsterna. Även om Storbritannien ska kunna agera självständigt ska styrkan kunna samverka med andra länder, både de som är med och sådana som inte är med i Nato.³⁸³

7.2.1 Armén

Den brittiska armén uppgår till knappt 84 000 soldater, och det finns ytterligare 29 300 soldater i arméreserven. Armén består i dagsläget av: ett högkvarter, 3:e pansardivisionen, 1:a infanteridivisionen, två lätta infanteribataljoner i London, en lätt infanteribataljon av Gurkhatrupper i Brunei och en Gurkhabataljon med bas i Storbritannien, 16:e luftburna brigaden samt diverse enheter för stöd.³⁸⁴ Det senare omfattar bland annat artilleri-, logistik-, sambands- och luftvärnsbataljoner. Vissa av dessa stödförband ingår i de båda divisionerna.

Den 3:e pansardivisionen är ett stående förband och den del av den brittiska armén som står i relativt hög beredskap. Den består av tre pansarinfanteribrigader

378 SDSR, 29 och Parliament, *Defence - Tenth Report...*

379 Ministry of Defence, *Ministry of Defence...*, 16, och Ministry of Defence, *Secretary of State's...*

380 Ministry of Defence, *UK Defence in...*, Ministry of Defence, *Secretary of State's...*, IISS, *The Military Balance*, Barry, *Striking a balance...*, och The Parliament, *SDSR (2015) and...* . Se även Shurkin, *The Abilities of...*, 3-4.

381 Ministry of Defence, *Ministry of Defence...*, 16.

382 Barry, *Striking a balance...*

383 SDSR, 29-30, Ministry of Defence, *Ministry of Defence...*, 16, och Ministry of Defence, *Secretary of State's...*

384 IISS, *The Military Balance*, 170-171.

och en logistikbrigad och är huvudsakligen baserad i Wiltshire. Dessa tre brigader är: 1:a pansarinfanteribrigaden, vilken inbegriper artilleri och stridsvagnar, t.ex. AS90 artilleripjäser respektive Challenger stridsvagnar;³⁸⁵ 12:e pansarinfanteribrigaden som har bl.a. Challenger stridsvagnar och stridsfordon av typen Warrior;³⁸⁶ och 20:e pansarinfanteribrigaden som även den är utrustad med Challenger stridsvagnar.³⁸⁷

1:a infanteridivisionen har en lägre tillgänglighet än 3:e pansardivisionen. Den består av sju infanteribrigader och en logistikbrigad, men vissa av förbanden utgörs av reserver. Den består av: 4:e infanteribrigaden, 7:e infanteribrigaden, 11:e infanteribrigaden, 38:e (irländska) brigaden, 42:a infanteribrigaden, 51:a infanteribrigaden, 160:e infanteribrigaden och 102:a logistikbrigaden.³⁸⁸

16:e luftburna brigaden är den brittiska arméns snabbinsatsförband, med högkvarter i Colchester. I brigaden ingår personal från armén och flygvapnet. Den kan sättas in via fallskärm och helikopter. Brigaden består i huvudsak av fallskärmsförband men har även en bataljon Gurkhasoldater.³⁸⁹

7.2.2 Flottan

Den brittiska flottan består av 32 350 sjömän och soldater.³⁹⁰ Den har följande viktiga enheter: 11 ubåtar, varav 4 är strategiska, i bemärkelsen att de bär Storbritanniens kärnvapenförmåga; ytstridsfartyg såsom 6 jagare och 13 fregatter; 22 patrull- och kustnära fartyg; 16 minfartyg och minröjning; 3 amfibiefartyg; samt 4 fartyg för logistisk och stöd.³⁹¹ Det finns också stödfartyg vars verksamhet inryms i the Royal Fleet Auxiliary. Därtill tillkommer marinkåren om 6 800 soldater. Flottan har dessutom marinflyg bl.a. enheter för ubåtsjakt till vilket helikoptrar används.³⁹²

Flottan har tre huvudsakliga baser som tillika har flottiljer: Clyde, Devonport och Portsmouth. Flottans flyg ligger i Culdrose och Yeovilton. The Royal Marines har två enheter i Skottland medan huvuddelen är grupperade i den sydvästra delen av landet.³⁹³ Storbritannien bidrar även till Natos maritima styrkor. Från 2017 och ett år framåt leder Storbritannien Natos SNMG2 i Medelhavet. Storbritannien leder även Natos SNMCMG2, baserad i Medelhavet.³⁹⁴

Den brittiska flottan används för att säkerställa dels förtroendet för sjöfarten, dels för nationell säkerhet, inklusive avskräckning och styrkeprojektion.³⁹⁵ Men flottan står inför utmaningar på flera områden: budget, personal och materiel.³⁹⁶

385 British Army, *3rd (United Kingdom)*...

386 British Army, *3rd (United Kingdom)*...

387 British Army, *1st (United Kingdom)*...

388 British Army, *1st (United Kingdom)*...

389 British Army, *Air Assault*...

390 Ministry of Defence, *Ministry of Defence*..., 16.

391 IISS, *The Military Balance*, 172-173.

392 IISS, *The Military Balance*, 172-173.

393 Royal Navy, *The Royal Navy*.

394 Ministry of Defence, *Secretary steps up*.

395 The Royal Navy, *Deployed Forward*...

396 IISS, *The Military Balance*, 84.

För närvarande har Storbritannien inga hangarfartyg. Men från och med 2017 provas ett av de två nya fartygen ut till havs. Ett åt gången kommer de att vara kärnan i den maritima stridsgruppen.³⁹⁷ De kommer att bära F-35 stridsflygplan, som dock kommer att införas först om ett antal år, och en blandning av helikoptrar. Flottan kommer även att förnyas under åren framöver bl.a. med 8 nya fregatter (Type-26) – ett byggande som påbörjades 2017 – för att bekämpa ubåtar.³⁹⁸ Flottan kommer dessutom att införskaffa 3 logistikfartyg och 4 tankfartyg. Flottan avser även att införskaffa nya helikoptrar för att basera på fartyg.³⁹⁹

7.2.3 Flygvapnet

Det brittiska flygvapnet omfattar drygt 33 300 soldater.⁴⁰⁰ Det är indelat i två delar, 1:a eskadern som hanterar stridsflygplan som innehåller ett tiotal divisioner för stridsflyg och 2:a eskadern, som har ca åtta divisioner flygplan för förflyttning men även helikoptrar samt ett regemente för basskydd. Det finns ytterligare två delar, 22:a eskadern för utbildning och 38:e eskadern för stöd, såsom ingenjörer och sjukvård.⁴⁰¹ Det finns även den 83:e expeditionära eskadern avdelad för Mellanöstern.⁴⁰²

Flygvapnet har två divisioner med jaktflygplan och fyra divisioner som fungerar som både jakt och attackflygplan samtliga av typen Eurofighter Typhoon. Dessutom finns ytterligare tre divisioner, med fokus på markmålsbekämpning, med flygplanstypen Tornado.⁴⁰³ Totalt har flygvapnet 138 Eurofighter Typhoon och 65 stridsflygplan av typen Tornado.⁴⁰⁴

Flygvapnet har även fyra nya F-35 stridsflygplan, en del av flygvapnets framtida förmåga, och elva flygplan för underrättelser, spaning och rekognosering. Dessutom tillkommer en rad plan för signalspaning och ett femtiotal för transport. Flygvapnet har dessutom helikoptrar för multipla roller och för transport. Dessutom tillkommer tio obemannade flygfarkoster (UAV), av typen Reaper.⁴⁰⁵

Sjöövervakningsplanet P-8 ska ersätta den motsvarande, Nimrod, som skrotades 2010.⁴⁰⁶ Under 2016 tillkom de sista av 14 nya Voyager lufttanknings- och transportflygplan. Dessutom har några av de 22 stycken A440M Atlas plan för taktisk och tung förflyttning börjat introduceras.⁴⁰⁷

Inför 2025 ska flygvapnet förlänga användningen av en hel del materiel och införskaffa en del annan materiel. Då ska det finnas vapenssystem såsom kryssningsroboten Storm Shadow och Brimstone-roboten; 20 nya Protector

397 Elliot, *UK maritime capability...*

398 Zambells, *First Sea Lord...*

399 Ministry of Defence, *Ministry of Defence...*, 17.

400 IISS, *The Military Balance*, 173.

401 Royal Air Force, *Groups*.

402 BBC, *Royal Air Force's...*

403 IISS, *The Military Balance*, 173-174.

404 IISS, *The Military Balance*, 173.

405 IISS, *The Military Balance*, 173.

406 IISS, *The Military balance*, 86.

407 Ministry of Defence, *Ministry of Defence...*

UAV:er som ska ersätta Reaper; 2 divisioner F-35 Lightning II; och 7 Eurofighter Typhoon-divisioner.⁴⁰⁸ Parlamentet utreder bl.a. om beväpningsprogrammet för flygvapnet bidrar till en lämplig grundval för framtidens brittiska flygvapen.⁴⁰⁹ En ytterligare utmaning som flygvapnet delar med flottan är att det finns brister när det gäller specialister vilket hotar flygvapnets effektivitet vid operationer.⁴¹⁰

7.2.4 Andra förmågor – specialförband och cyber

Förutom försvarsgrenarna finns andra förmågor. De strategiska styrkorna – kärnvapnen – inbegriper 1 000 soldater från flottan och flygvapnet. Efter viss debatt har Storbritannien valt att fortsätta som kärnvapennation. Landets kärnvapenavskräckning kan användas för Natos behov men landet har ingen taktisk kärnvapenförmåga.⁴¹¹

Det finns även ett helikopterkommando som leder helikopterförmågor från de tre försvarsgrenarna. Det finns likaså specialförband om ca 2 000 soldater under gemensam ledning. Specialförbanden består av två insatsenheter av bataljons respektive kompani storlek, 22:a Special Air Service regementet och the Special Boat Service, samt stödenheter.⁴¹²

En av de mest uppmärksammade förmågorna är den nya cyber förmågan.⁴¹³ Storbritannien prioriterar cybersäkerhet. Inriktningen kallas – försvara, avskräcka och utveckla, *defend, deter and develop* – men gränsdragningarna mellan underrättelseverksamhet och försvarsmaktens behov är sannolikt en utmaning.⁴¹⁴ Cyberförmågan är central eftersom Storbritannien har sagt att landet kommer att bemöta en cyberattack på samma sätt som ett konventionellt militärt angrepp.⁴¹⁵

7.2.5 Personalförsörjning

Med ca 200 000 anställda militärer och civila, är försvarsmakten en av landets största arbetsgivare, och då är inte reserven inkluderad.⁴¹⁶ De väpnade styrkorna uppgår till drygt 152 000 personer.⁴¹⁷ 2016 saknades fyra procent av den personal som behövdes. Försvarsmakten har öppnat upp bl.a. för att anställa kvinnor i fler befattningar i stridande förband för att underlätta rekryteringen.⁴¹⁸ Samtidigt genomför försvarsmakten en reform av anställningsvillkoren.⁴¹⁹ Denna kan komma att förändra karriärvägarna för officerare och göra dem mindre lockande än tidigare.

408 The Parliament, *SDSR (2015) and...*

409 The Parliament, *SDSR (2015) and...*

410 IISS, *The Military Balance*, 86.

411 Granholm och Rydqvist (red.), *Kärnvapen för slagfältbruk...*, 45 och IISS, *The Military Balance*, 170, 171 och 174.

412 Page, *Lions and Donkeys...*, 42-43.

413 IISS, *The Military Balance*, 170, 171 och 174.

414 IISS, *The Military Balance*, 174, Lawson, *The National Cyber...*, och Lawson, *The Joint Forces...*

415 IISS, *The Military Balance*, 174.

416 Ministry of Defence, *Ministry of Defence...*, 2.

417 IISS, *The Military Balance*, 170.

418 IISS, *The Military Balance*, 170.

419 Ministry of Defence, *Armed forces pay*.

Dessutom ska personalstrukturen förändras under de kommande åren. Fram till 2020 ska den militära personalen ökas något – jämfört med det antal som försvarsmakten uppger – till 82 000 soldater inom armén, 30 450 sjömän inom flottan, och 31 750 soldater inom flygvapnet. Den civila personalen ska dock minska till 41 000 och därmed minskar den totala personalstyrkan från knappt 197 000 till drygt 185 000.⁴²⁰

7.2.6 Materialförsörjning

Innan Brexit var Storbritannien och Frankrike inställda på ett ökat försvarsindustriellt samarbete, med Lancaster House avtalen från 2010 som grund, vilket bekräftades 2014.⁴²¹ Eventuellt kan Brexit medföra att dessa ansträngningar mattas av.⁴²² Även kärnvapenavskräckningen handlar om samarbete, men med USA. Sannolikt uppgår den årliga kostnaden för den strategiska kärnvapenavskräckningen till ca 6 procent av försvarsbudgeten.⁴²³ Sommaren 2016 valde Storbritannien att förnya sin kärnvapenavskräckning vilket innebär att landet kommer att bygga fyra nya ubåtar för att bära kärnvapnen. Den första ubåten väntas stå klar 2030. Men för missilerna är landet beroende av sitt nukleära samarbete med USA. Både Storbritannien och USA deltar i olika utsträckning i Natos kärnvapenavskräckning.⁴²⁴ Kostnaden för att förnya Storbritanniens förmåga till kärnvapenavskräckning kan göra att behovet återigen kommer att ifrågasättas.

Storbritannien har en viss förmåga till strategisk transport, men för att förflytta stora förbandsenheter behöver landet använda civila resurser och sjötransporter.⁴²⁵ Det är tänkbart att en allierad, såsom USA, vid behov kan ombesörja transporter beroende på omständigheterna, särskilt om det ligger inom ramen för exempelvis Natos försvarsplanering.

7.2.7 Övningar och styrkor i hög beredskap

Storbritannien har deltagit i olika övningsverksamheter som äger rum i eller har bäring på närområdet. Den brittiska flottan deltog i Baltops 2017 och marinkåren deltog i mars 2017 i norska Joint Viking 2017. Dessutom deltog Storbritannien med Tornado-plan i den svensk-finsk-norska övningen Arctic Challenge Exercise 2017. Storbritannien har också en närvaro i Estland inom ramen för eFP. Möjligen kommer Storbritanniens snabbinsatsstyrka JEF att öva i Nordeuropa under 2018.

420 Ministry of Defence, *Ministry of Defence...*, 13. Notera att de följande uppgifterna härrör från den brittiska försvarsmakten och inte från IISS, *The Military Balance 2017 som används senare i kapitlet*.

421 Sundberg, Eellend och Rossbach, *The Russian wake-up...*, 120.

422 Major och Mölling, *Brexit, Security and...*, 21.

423 Sundberg, Eellend och Rossbach, *The Russian wake-up...*, 118.

424 Granholm, och Rydqvist (red.), *Kärnvapen för slagfältbruk...*, 44-45.

425 IISS, *The Military Balance*, 170 och Sundberg, Eellend och Rossbach, *The Russian wake-up...*, 111-114.

Tabell 7.1: Personal och viktigare materiel i den brittiska försvarsmakten

Personal/Materiel	Antal	Anm.
Personal		
Stående styrka	<p>196000 totalt 151 000 reguljära styrkor 8000 övrig personal 37000 reserven (armén står för huvuddelen ca 30000)</p> <p>Heltid/övad styrka per vapenslag 30000 Flottan 82000 Armén 31000 Flygvapnet</p>	Definitionerna som definierar styrkorna har utvecklats. ⁴²⁶ Reguljära styrkor inkluderar Gurkhaenheter.
Materiel⁴²⁷		
Stridsvagnar ⁴²⁸	227 Challenger 2	Stridsfordonet Ajax (tidigare Scout) tas i bruk under kommande år. För att skapa <i>Strike</i> -förband. ⁴³³
Pansarfordon ⁴²⁹	623 Warrior ⁴³¹ 201 FV107 Scimitar (421 Mastiff) ⁴³²	
Artilleripjäser	89 AS-90 Bandg haubits 108 L118 Light Gun 35 M270B1 MLRS	Notera innehav: 10 tunga UAV:er, Reaper (bestyckade) Testas: 4 F-35B/Light-ening II. ⁴³⁴
Attackhelikoptrar ⁴³⁰	50 AH-64D Apache	
Ytstridsfartyg	3 amfibiefartyg 6 jagare 13 fregatter	
Stridsflygplan	138 Typhoon 65 Tornado	
Transportflygplan	Tunga 11 A400M Atlas 8 C-17A Globemaster Medeltunga 24 Herkules Lätta/Kortdistans 4 BAe-146 CC2/C3	

426 Uppgifterna är statistik hämtade från Ministry of Defence. Skattningen är lägre än motsvarande uppgifter från IISS. MoD definierar en styrka per vapenslag som *Full-time Trained Strength*. Beräkningen för den uppgiften och den totala styrkan skiljer sig åt. De uppgifter om reserver som MoD använder kallas för *Volunteer Reserve*. Den uppgiften finns även i IISS underlag, jämte en annan uppgift om *Regular Reserve*. Se Ministry of Defence, *UK Armed Forces...*, 4-5, och IISS, *The Military Balance*.

427 Kategorierna av materiel följer OSSE och det s.k. CFE-avtalet.

428 Avser kraftigt bepansrade fordon med tung beväpning, normalt 75–125 mm kanon som huvudvapen.

429 Avser bepansrade fordon som har tyngre beväpning, 20 mm automatkanon eller mer som huvudvapen, och kan medföra soldater. Vikt normalt över tio ton. Lättare fordon, t.ex. terrängbilar, med splitterskydd och lättare beväpning i form av kulspruta ingår inte.

430 Avser tungt beväpnad och bepansrad helikopter, avsedd att användas i strid. Attackhelikoptern är byggd för att bära vapen i motsats till normalt lättare stridshelikoptrar.

431 Finns i olika versioner, *Military Balance*, s. 171.

432 Har 40 mm granatkastare, se *British Army, Equipment*.

433 Barry, *Striking a balance...*

434 Under utprovning.

Inför Storbritanniens roll i VJTF, deltog landet i en övning i Tyskland, Venerable Gauntlet. Dessutom deltog Storbritannien i den av Polen ledda omfattande övningen Anakonda inför Natos toppmöte i Warszawa, 2016. Storbritannien samövade även med Frankrike inom ramen för the Combined UK and French Joint Expeditionary Force, (CJEF).⁴³⁵ Brittiska styrkor har även övat i Nordamerika.⁴³⁶

JEF är den gemensamma och större styrka som kommer att användas för mer omfattande militära operationer de närmsta åren. Den förväntas stå klar 2018. JEF är inte en Nato-styrka men kan användas för VJTF. Den är en så kallad *joint* styrka där alla vapengrenar samverkar, men armén utgör den största delen. I JEF kan det ingå förband från partnerländer. Men Storbritannien avser inte att vara beroende av de partner som ingår i JEF för att genomföra en insats. JEF kallas ofta för en multinationell styrka som omfattar en brigad. JEF:s totala styrka beskrivs dock som 10 000 soldater, men det är oklart om detta inbegriper alla vapenslag eller är ett uttryck för att Storbritannien vill öka sin expeditionära förmåga. Partners är förutom Sverige, Nederländerna, Norge, Danmark, Finland och de tre baltiska länderna. Frankrikes och Storbritanniens del av JEF utgör ett separat samarbete.⁴³⁷

7.2.8 Bidrag till Natos försvar i närområdet

Storbritannien deltar i Natos återförsäkring i närområdet. Storbritannien har tagit en ledande roll i VJTF, som delvis är ett svar på Rysslands agerande 2014.⁴³⁸ 2017 var Storbritannien den ledande nationen, *lead nation*, och bidrog med 3 000 soldater.⁴³⁹ Storbritannien avser dessutom att bidra till varje VJTF de närmsta åren.⁴⁴⁰

Storbritannien har valt att stödja det tysk-amerikanska träningsinitiativet i Östersjöområdet. Storbritannien lanserade sin medverkan i initiativet som en utveckling av det stöd till luftrumsövervakning som landet tidigare bidragit med över Baltikum.⁴⁴¹ 2016 utbildade brittiska förband estniska styrkor i att skydda flygfält. Storbritanniens deltagande i TACET handlar främst om skydd av flygbaser, taktik för infanteri men även om hantering av minor till havs.⁴⁴²

Storbritannien har också ställt upp som en ramverksnation i Natos eFP (se kapitel 2). Storbritannien leder en bataljonsstridsgrupp, och bidrar med ca 800 soldater stationerade i Tapa, Estland. Frankrike bidrog 2017 till styrkan med ca 200 soldater och Danmark kommer att bidra med motsvarande antal

435 Ministry of Defence, *Army, Ready to...*

436 Canada National Defence, *Canadian Army commences...*

437 Ministry of Defence, *Defence Secretary welcomes...*, Saxe, *The Joint Expeditionary...*, 171-197, Ministry of Defence, *Defence Secretary welcomes...*, Jones, *Nato states create...* och Haaland Matlary, *Realpolitik confronts Liberal...*, 47.

438 NATO, *NATO Response Force...*

439 Sundberg, Eellend och Rossbach, *The Russian wake-up...*

440 Sundberg, Eellend och Rossbach, *The Russian wake-up...*

441 Fallon, *Defence Secretary announces...*

442 Brooke-Holland, *NATO's military response...*, 15.

soldater 2018.⁴⁴³ För Storbritanniens del är baseringen inte tidsbestämd.⁴⁴⁴ Storbritannien bidrar även med en styrka på 150 soldater till den USA-ledda stridsgruppen i Polen.⁴⁴⁵

Under 2016 hade Storbritannien en betydande närvaro i Östersjön som en del i Natos SNMG 1, bl.a. var en fregatt och en jagare närvarande.⁴⁴⁶ Hur omfattande den brittiska flottans närvaro blir i Östersjön 2018 är mer oklart. Men marinkåren och en helikopterstyrka har deltagit i vinterträning i Norge 2017.⁴⁴⁷ Om alliansen ökar sin patrullering eller närvaro i Östersjön skulle det inkludera en ökad brittisk närvaro.⁴⁴⁸

7.3 Bedömd militär förmåga

Storbritanniens närvaro i närområdet har ökat de senaste åren och landet kan väntas spela en framträdande roll vid en konflikt i t.ex. Baltikum. Inte minst eftersom 800 soldater är stationerade i Estland som ett led i eFP. På kort sikt ser Storbritannien den brittiska närvaron i Sveriges närområde som ett bidrag till västs avskräckning. Men enligt Storbritannien är landets trupper i Estland inte en snubbelträdsstyrka, även om de i praktiken utgör just en sådan. Det är dock tänkbart att eFP-styrkorna kan ha en verklig effekt i motståndet mot ett ryskt agerande, beroende på omständigheter såsom omfattning och hastighet på ett ryskt agerande.⁴⁴⁹

Inom en vecka skulle den brittiska armén framförallt kunna vara beredd att verka med delar av landets snabbinsatsstyrka, den 16:e luftburna brigaden, dvs. en till två bataljonsstridsgrupper. Därutöver bör uppåt tre bataljoner kunna mobiliseras i 3:e divisionen, dvs. ungefär en bataljon per brigad och vissa stödenheter, varav en del tillhör JEF normalt och 2017 även VJTF. Totalt motsvarar JEF i nuläget som allra mest en brigad om 5000.

Avseende stridsflyg skulle Storbritannien kunna bidra med tre divisioner för jakt och attack inom en vecka, med hänsyn tagen till normala åtagande utanför Europa.⁴⁵⁰ Sannolikt skulle flyget tidigt samordnas med de övriga bidragen från Nato-medlemmarnas flygvapen.

443 Fallon, *NATO's Enhanced Forward...* och Ministry of Defence, *Defence Secretary meets...*

444 Intervju, Stockholm, maj 2017.

445 Fallon, *NATO's Enhanced Forward...*

446 Brooke-Holland, *NATO's military response...*, 16.

447 Ministry of Defence, *2017 is the...*

448 Intervju, Stockholm, maj 2017.

449 Se British Army, *Ares & Athena...*

450 Shlapak, och Johnson, *Reinforcing Deterrence on...*, 4-5.

451 IISS, *The Military Balance*, 170-171, 174.

452 British Army, *Joint Helicopter Command...*

453 British Government, *Joint Forces Command*.

454 Alternativt skulle beteckningen mekaniserad brigad kunna användas.

455 British Army, *77th brigade*.

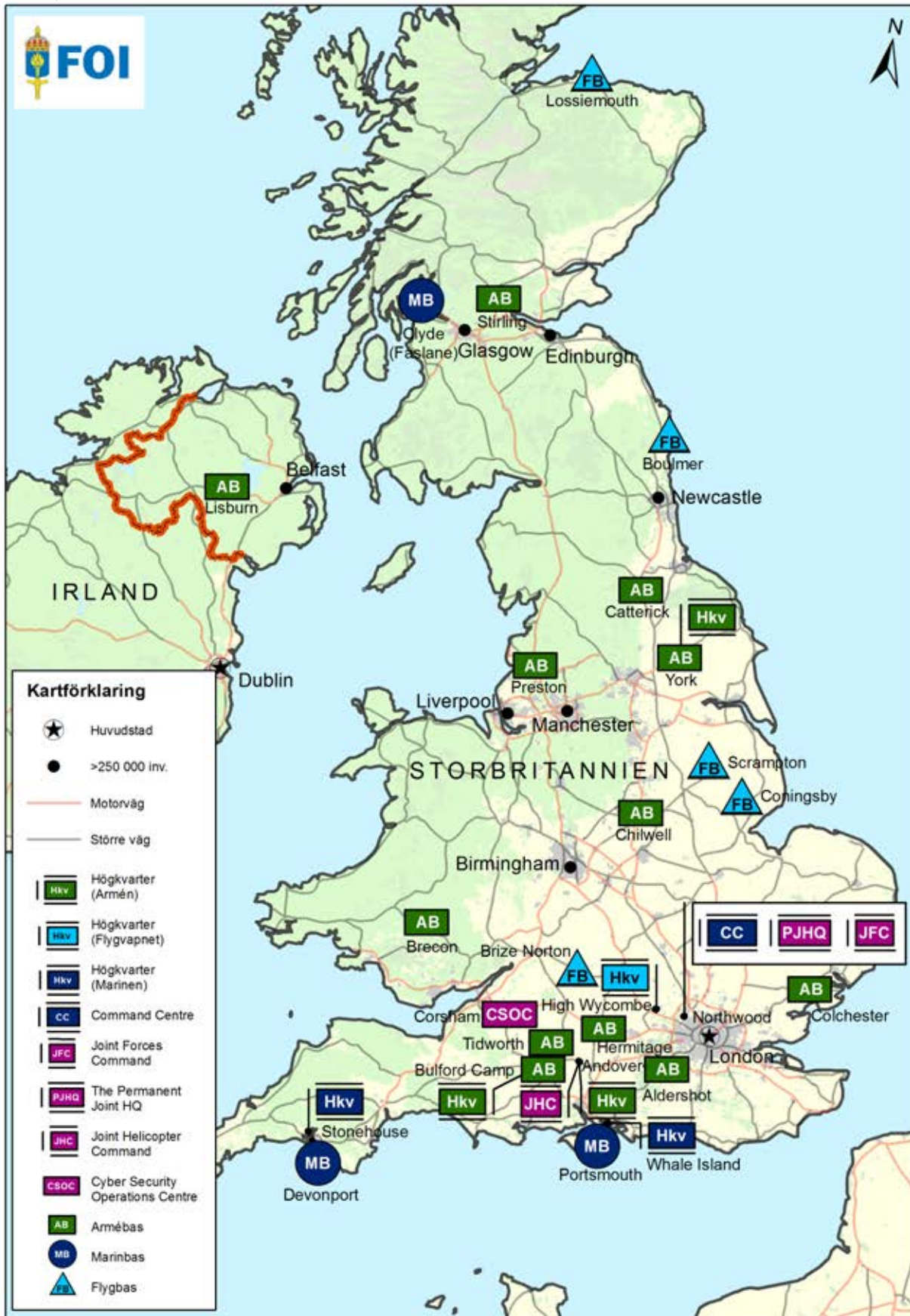
456 IISS, *The Military Balance*, 172-173.

457 Se det brittiska flygvapnets hemsida, 83 Expeditionary Air.

Tabell 7.2: Viktigare krigsförband i den brittiska försvarsmakten

Förband	Organisation 2017	Viktigare förändringar	Anm.
Gemensamt⁴⁵¹			
Rymd	Satelliter för kommunikation: 8 1 NATO-4B; 3 Skynet-4; 4 Skynet-5	De gemensamma delarna infogas i planerna för 2025 på Joint Force 2025.	
Helikoptrar	Gemensamt kom. för för insatser: 4 reg. armén och 1 underhållsreg.; 3 div. för flottan; 3 div. för flottan. 4 regementen, 1 flygflottilj (helikoptrar) 1 reg. och 1 kompani	Joint Helicopter Command, används för militära insatser. ⁴⁵²	
Specialförb. Cyber	2 Joint Cyber Units		
Högkvarter	Joint Forces Command (JFC); The Permanent Joint Headquarters.		JFC är nytt sedan 2012. ⁴⁵³
Armé			
	1 pansarinfanteri division: ⁴⁵⁴ med 3 pansarinfanteribrigader 1 infanteridivision: med 6 infanteribrigader, en logistikbrigad och en specialiserad enhet 1 Luftburen brigad 2 bataljoner specialförband 1 brigad icke-kinetisk krigföring ⁴⁵⁵	På väg mot 1 "Warfighting division"	Armén arbetar mot Army 2020 som en del av Joint Force 2025.
Marin⁴⁵⁶			
	Marinkåren: 1 Kommandobrigad, 3 Landing craft squadron. 1 flottilj Portsmouth: 6 fregatter 6 jagare 1 flottilj Devon: 3 amfibiefartyg 7 fregatter 4 ubåtar 1 strategisk ubåt 1 flottilj Clyde: 3 strategiska ubåtar 2 ubåtar Flottans stödstyrka: inklusive 3 amfibiefartyg, och 12 logistik-/stödfartyg. Flottans flygstyrka, 5 helikopter flottiljer	2 hangarfartyg kommer att färdigställas de blir kärnan i Flottans del av Joint Force 2025, i form av en Maritime Task Group.	
Flygvapen			
	1 eskader stridsflyg och 1 eskader transport 1 eskader expeditionär. ⁴⁵⁷ Strid/UAV (drönare): 2 divisioner. 1 reg. basskydd. Strategisk radar: 1 Förvarningsradar mot ballistiska robotar	Flygvapnet anpassas för att kunna ställa upp en eskader som del av Joint Force 2025.	Nya militära transport-flygplan utvecklar landets förmåga.

Karta 7.1: Storbritanniens militära baser



Flottan har också en marin JEF som kan sättas in skyndsamt. I denna styrka ingår amfibiefartyg med tillhörande helikopterförband. Storbritannien bidrar även till Natos flottstyrkor. Men flottans snabbinsatsstyrka består endast av en fregatt eller jagare. Sannolikt kan dock Storbritannien bistå med fler av de fartyg som ingår i någon av de tre flottiljerna som för tillfället befinner sig i hamn i Storbritannien. Även marinkåren har en hög beredskap och kan sannolikt avdela ett bataljonsförband ur 3:e kommandobrigaden. Landets två specialförband, omfattande två bataljoner, står också i hög beredskap.

Om omständigheterna tillåter är det möjligt att förstärka den brittiska närvaron i Natos östra flank från Storbritannien med två tunga bataljoner och attackhelikoptrar, men det skulle ta betydligt mer tid än en vecka.⁴⁵⁸ Sannolikt kommer förstärkning i första hand ske via VJTF där Storbritannien 2017 är *lead nation* med ca 3 000 av totalt 5 000 soldater, med 20:e Pansarinfanteribrigaden i en huvudroll.⁴⁵⁹

Inom tre månader bör brittiska armén kunna ställa upp ytterligare delar av pansarinfanteribrigaderna i den 3:e divisionen, men omfattningen är osäker. Storbritannien målsättning skulle vara att även mobilisera 1:a divisionens sju infanteribrigader, men sannolikt kommer endast delar av den divisionen att finnas tillgängliga med god status.

Avseende flyget är det möjligt att föreställa sig antingen ett förstärkt bidrag till en av alliansen koordinerad insats men även att Storbritannien organiserar en egen expeditionär eskader för att stödja Natos kollektiva försvar.

Flottan skulle kunna förstärka sitt bidrag till JEF eller Natos flottstyrkor. Det kan ske med hjälp av flottans stödstyrka, the Royal Fleet Auxiliary, vilken har förmågor som inkluderar tre amfibiefartyg och logistikfartyg. Flottan har även upp till sex attackubåtar som kan sättas in, vid sidan av kärnvapenubåtarna vars syfte är strategisk avskräckning.

Storbritanniens främsta utmaning, åtminstone inledningsvis, är inte att ställa upp med styrkor utan transportmöjligheter. Takten på förflyttningen beror förstås på om landet måste förlita sig enbart på egen transportkapacitet. I så fall kan endast små till mellanstora förbandsenheter förflyttas vid varje transport. För förflyttning av tunga förband skulle Storbritannien behöva stöd av andra länder, civila resurser eller sjötransporter.⁴⁶⁰

En annan begräsning är om försvarsmakten tas i anspråk för andra prioriterade insatser, exempelvis för terrorismbekämpning eller insatser utanför Europa. När Storbritannien har det ledande ansvaret för VJTF används landets JEF. Om Storbritannien inte har ansvar för VJTF och istället väljer att sätta in JEF, utan partners, handlar det om cirka 90 procent av JEF:s fulla potential. Men då behövs

458 Shurkin, *The Abilities of...*, 4.

459 British Army, *20th Armoured Infantry...*, och *British forces lead...*

460 IISS, *The Military Balance*, 170, Shurkin, *The Abilities of...*, 3-4 och Sundberg, Eellend och Rossbach, *The Russian wake-up...*, 95.

sannolikt fler förbandsenheter än de som ingår i 20:e Pansarinfanteribrigaden för att över tid bistå med soldater.

En undersökning gjord av den brittiska arméns tankesmedja varnar för att om hotet är omedelbart kan landet bara ställa upp en brigad mellan 5 000-10 000 soldater och inte en hel division.⁴⁶¹ En expert vid forskningsinstitutet RAND gör till och med gällande att det skulle ta mellan två till tre månader att mobilisera en hel tung brigad.⁴⁶² Mot bakgrund av den pågående satsningen på kollektivt försvar, och strid mot en kvalificerad motståndare, förefaller det som en överdrivet pessimistisk bedömning.

Givet Storbritanniens roll i VJTF 2017 och de övningar som landets styrkor deltagit i närområdet med bäring på att möta en jämbördig motståndare torde landets förmåga att möta ryska styrkor ha ökat under de senaste åren. Den grundläggande kvalitén på de brittiska förbanden torde vara hög med tanke på att landet deltagit i många operationer av olika storleksgrad under de senaste decennierna, däremot finns en del frågetecken kring status på personal och materiel.⁴⁶³

Det brittiska flygvapnet har nio flygflottiljer i Storbritannien som tillhör två eskadrar. Hur många divisioner som kan avvaras från nationell beredskap för behov på andra håll är givetvis en avvägningsfråga, som också beror av alliansens samordning av sina flygstyrkor. Storbritannien har en expeditionär eskader för insatser i Mellanöstern. Eventuellt vore det möjligt att använda den som förlaga för en motsvarande insats i Sveriges närområde, eller så går det att flytta delar av densamma till Nordeuropa. En sådan styrka skulle ta tid att få till stånd, men skulle kunna bestå av fyra flygflottiljer med två till tre divisioner i varje och olika förmågor, inklusive luftförsvar, attack, transport.

Möjligheterna att använda den marina JEF beror på var den befinner sig vid konfliktens utbrott men även på vilka uppgifter flottan får vid en konflikt. Det finns åtminstone tre tänkbara möjligheter. Flottan kan sättas in för avskräckning, såsom enheter användes i Östersjön 2016. Den kan även användas i operationsområdet, för överskeppning och eventuella landstigningsoperationer. Men det är även möjligt att flottan främst återgår till att säkra Nordsjön, såsom landet avsåg att göra under slutet av kalla kriget.

Den brittiska försvarsmakten följer inriktningen mot 2025, enligt den nationella strategin. På några års sikt kan arméns behov komma att stå tillbaka på grund av flyget och flottans materielinköp. Samtidigt är armén viktig om Storbritannien fortsatt vill ha en framträdande roll i försvaret av Europa. Dessutom vill USA sannolikt ha tillgång till brittiska markförband som kan stödja USA-ledda operationer utanför Europa. Investeringarna i flottan och flygvapnet signalerar att Storbritannien bevarar förmågan till en styrkeprojektion utanför Europa. Just detta kan bädda för fortsatt nära relationer till EU eftersom Storbritannien som stormakt kommer att kunna bidra till EU:s expeditionära förmåga utanför Europa.

461 Peck, *Russia Could Defeat* och British Army, *Ares & Athena...*

462 Shurkin, *The Abilities of...*, 3-4 och se Sundberg, Eellend, Rossbach, *The Russian wake-up...*

463 Ministry of Defence, *Joint Expeditionary Force*.

Källförteckning

- Allison, George. *NATO capability enhancement training continues in Estonia*. The UK Defence Journal online, 2016-08-05, <https://ukdefencejournal.org.uk/nato-capability-enhancement-training-continues-estonia/> (Hämtad 2017-11-16).
- Alozius, Juuko. *Försvarsekonomi i fokus: Storbritannien*. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2017.
- Barry, Ben. *Striking a balance: the British Army's new strike brigades*. The Military Balance Blog, 2017-05-02, <https://www.iiss.org/en/militarybalanceblog/blogsections/2017-edcc/may-da35/striking-a-balance-7588> (Hämtad 2017-11-16).
- BBC. *Royal Air Force's size and structure*, *The BBC*, <http://www.bbc.co.uk/academy/journalism/article/art20130702112133719> (Hämtad 2017-11-16).
- BBC. *Reality Check: Is the UK spending 2% of GDP on defence?* *The BBC*, 2017-02-14, <http://www.bbc.com/news/uk-politics-38971624> (Hämtad 2017-11-16).
- British Army. *16 Air Assault Brigade*, <http://www.army.mod.uk/structure/28211.aspx> (Hämtad 2017-11-16).
- British Army. *1st (United Kingdom) Division*, <http://www.army.mod.uk/structure/25418.aspx> (Hämtad 2017-11-16).
- British Army. *20th Armoured Infantry Brigade*, <http://www.army.mod.uk/structure/28945.aspx> (Hämtad 2017-11-16).
- British Army. *3rd (United Kingdom) Division*, <http://www.army.mod.uk/structure/28209.aspx> (Hämtad 2017-11-16).
- British Army. *4th Infantry Brigade and HQ North East*, <http://www.army.mod.uk/structure/35566.aspx> (Hämtad 2017-11-16).
- British Army. *5 Rifles*, <http://www.army.mod.uk/infantry/regiments/35346.aspx> (Hämtad 2017-11-16).
- British Army. *77:e brigaden*, <http://www.army.mod.uk/structure/39492.aspx> (Hämtad 2017-11-16).
- British Army. *British forces lead NATO spearhead force*, <http://www.army.mod.uk/news/28881.aspx> (Hämtad 2017-11-16).
- British Army. *Enhanced Forward Presence*, <http://www.army.mod.uk/operations-deployments/23423.aspx> (Hämtad 2017-11-16).
- British Army. *Equipment*, <http://www.army.mod.uk/equipment/23248.aspx> (Hämtad 2017-11-16).
- British Army. *Joint Helicopter Command*, <http://www.army.mod.uk/structure/32411.aspx> (Hämtad 2017-11-16).
- British Army. *Light Cavalry*, <http://www.army.mod.uk/armoured/35383.aspx> (Hämtad 2017-11-16).
- British Army. *Ares & Athena Occasional Papers*, http://www.army.mod.uk/training_education/26398.aspx (Hämtad 2017-11-17).
- British Army. *The Invicta Gunners*, <http://www.army.mod.uk/artillery/regiments/24675.aspx> (Hämtad 2017-11-16).
- British Government. *Joint Forces Command*, <https://www.gov.uk/government/organisations/joint-forces-command/about> (Hämtad 2017-11-17).
- British Government. *Joint Forces Command. About us. 2017*, <https://www.gov.uk/government/organisations/joint-forces-command/about> (Hämtad 2017-11-17).
- Brooke-Holland, Louisa. *NATO's military response to Russia*, Parliament, BRIEFING PAPER: Canada National Defence. *Canadian Army commences largest yearly exercise*. 2017, https://www.canada.ca/en/departement-national-defence/news/2017/05/canadian_army_commenceslargestyearlyexercise.html (Hämtad 2017-11-17).
- Chalmers, Malcom. *UK Foreign and Security Policy after Brexit*. RUSI, 2017.
- Chuter, Andrew. *Brexit countdown leaves British defense industry uneasy*. *DefenseNews Online*, 2017-03-29.
- Elliot, Paul. *UK maritime capability post-SDSR*, Defence Contracts. [odaterad], <https://www.contracts.mod.uk/features/uk-maritime-capability-post-sdsr/> (Hämtad 2017-11-17).
- Fallon, Michael. *Coping with Russia*. Ministry of Defence. 2017, <https://www.gov.uk/government/speeches/coping-with-russia> (Hämtad 2017-11-17).

- Fallon, Michael. *Defence Secretary announces more support in Baltics and Ukraine*. British Government, 2015, <https://www.gov.uk/government/news/defence-secretary-announces-more-support-in-baltics-and-ukraine> (Hämtad 2017-11-17).
- Fallon, Michael. *NATO's Enhanced Forward Presence*. Written statement: HCWS563, British Parliament, 2017, <https://www.parliament.uk/business/publications/written-questions-answers-statements/written-statement/Commons/2017-03-28/HCWS563/> (Hämtad 2017-11-17).
- Fallon, Michael. *Strategic Defence and Security Review – Army*. Written statement - HCWS367, Parliament, 2016, <http://www.parliament.uk/business/publications/written-questions-answers-statements/written-statement/Commons/2016-12-15/HCWS367/> (Hämtad 2017-11-17).
- Granholm, Niklas, och Rydqvist, John (red.). *Kärnvapen för slagfältbruk och europeisk säkerhet – en strategisk faktors regionala betydelse*. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2017.
- Haaland Matlary, Janne. *Realpolitik confronts Liberal Democracy – Can Europe Respond? i Ukraine and Beyond – Russia's Strategic Challenge to Europe*, Haaland Matlary, Janne och Heier, Tormod (red.), Palgrave Macmillan, 2016.
- British Government, *Foreign policy, defence and development - a future partnership paper*, 12 september, (2017), <https://www.gov.uk/government/publications/foreign-policy-defence-and-development-a-future-partnership-paper>.
- IISS. *The Military Balance*. The International Institute of Strategic Studies, 2017.
- Intervju, Stockholm, maj, 2017.
- Jones, Sam, *NATO states create new multilateral force*. The Financial Times, 29 August 2014, <https://www.ft.com/content/5335d904-2f98-11e4-87d9-00144feabdc0?mhq5j=e3>
- Konferens. *Britain's Defence Policy: Alliance, Coalitions, Partnerships*. The Changing Character of War Centre, 2017.
- Krigsman, Sven och Svensson, Jörgen, *Militär Ordbok på engelska och svenska, Lund: Studentlitteratur, 2009*.
- Lawson, Ewan. *The Joint Forces Command and the 2015 SDSR: Too Soon to Tell?* RUSI Commentary: 27, 2015, <https://rusi.org/commentary/joint-forces-command-and-2015-sdsr-too-soon-tell> (Hämtad 2017-11-17).
- Lawson, Ewan. *The National Cyber Security Strategy: Steady as She Goes or Significant Change?*
- MacAskill, Ewen. *UK defence role lies with US, not EU, says Michael Fallon*. The Guardian. 2017-03-31, <https://www.theguardian.com/politics/2017/mar/31/uk-defence-role-us-eu-michael-fallon-nato-james-mattis-meeting> (Hämtad 2017-11-17).
- Major, Claudia och Mölling, Christian. *Brexit, Security and Defence: A political problem, not a military one* i Fägersten, Björn (red.). Transatlantic Turbulence and European Security – Effects of Brexit and President Trump's foreign policy agenda. Report for the Swedish Armed Forces, 2017.
- Ministry of Defence. *£35.3 billion Total Departmental Expenditure Limit (DEL) in financial year 2015 to 2016*, <https://www.gov.uk/government/publications/mod-single-departmental-plan-2015-to-2020/single-departmental-plan-2015-to-2020> (Hämtad 2017-11-17).
- Ministry of Defence. *2017 is the Year of the Navy*, <https://www.gov.uk/government/news/2017-is-the-year-of-the-navy> (Hämtad 2017-11-17).
- Ministry of Defence. *Armed forces pay reform explained*, <https://www.gov.uk/government/publications/armed-forces-pay-reform-explained> (Hämtad 2017-11-17).
- Ministry of Defence. *British Army in Canada*, <http://www.army.mod.uk/operations-deployments/22727.aspx> (Hämtad 2017-11-17).
- Ministry of Defence. *Corporate report - Single departmental plan: 2015 to 2020*, <https://www.gov.uk/government/publications/mod-single-departmental-plan-2015-to-2020/single-departmental-plan-2015-to-2020> (Hämtad 2017-11-17).
- Ministry of Defence. *Defence budget increases for the first time in six years*, <https://www.gov.uk/government/news/defence-budget-increases-for-the-first-time-in-six-years> (Hämtad 2017-11-17).
- Ministry of Defence. *Defence Secretary meets UK troops on NATO deployment*, <https://www.gov.uk/government/news/defence-secretary-meets-uk-troops-on-nato-deployment>

- (Hämtad 2017-11-17).
- Ministry of Defence. *Defence Secretary welcomes deployable UK-France joint force*, <https://www.gov.uk/government/news/defence-secretary-welcomes-deployable-uk-france-joint-force--2> (Hämtad 2017-11-17).
- Ministry of Defence. *Joint Expeditionary Force*, Power Point. Official, 2017.
- Ministry of Defence. *Ministry of Defence Key Facts – 2015/2016*.
- Ministry of Defence. *Ready to lead key NATO task force in 2017*, <http://www.army.mod.uk/news/28545.aspx> (Hämtad 2017-11-17).
- Ministry of Defence. *Secretary of State's speech to the RUSI Land Warfare conference 2016*, <https://www.gov.uk/government/speeches/secretary-of-states-speech-to-the-rusi-land-warfare-conference> (Hämtad 2017-11-17).
- Ministry of Defence. *Secretary steps up UK commitments to NATO*, <https://www.gov.uk/government/news/defence-secretary-steps-up-uk-commitments-to-nato> (Hämtad 2017-11-17).
- Ministry of Defence. *UK Armed Forces, Monthly Service Personnel Statistics – National Statistics*, 2017.
- Ministry of Defence. *UK Defence in Numbers 2016*, <https://www.gov.uk/government/publications/uk-defence-in-numbers-2016> (Hämtad 2017-11-17).
- Ministry of Defence. *UK extends training of Ukrainian Armed Forces*, <https://www.gov.uk/government/news/uk-extends-training-of-ukrainian-armed-forces> (Hämtad 2017-11-17).
- NATO. *NATO Response Force / Very High Readiness Joint Task Force*, <http://www.shape.nato.int/nato-response-force--very-high-readiness-joint-task-force> (Hämtad 2017-11-17).
- Page, Lewis. *Lions and Donkeys and Dinosaurs – Waste and Blundering in the Military*. London: Arrow Books, 2007.
- Parliament, Defence Committee. *SDSR (2015) and the Army*. Eighth Report of Session 2016–17: HC 108, 2017, <https://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/defence-committee/inquiries/parliament-2015/sdsr2015-and-the-army-inquiry/> (Hämtad 2017-11-17).
- Parliament, Defence. *Re-thinking defence to meet new threats*, summary online. Tenth Report, 2015, <https://www.publications.parliament.uk/pa/cm201415/cmselect/cmdfence/512/51203.htm> (Hämtad 2017-11-17).
- Parliament. *SDSR (2015) and the Army – Summary*, 2017, https://www.publications.parliament.uk/pa/cm201617/cmselect/cmdfence/108/10803.htm#_idTextAnchor005 (Hämtad 2017-11-17).
- Parliament. *SDSR (2015) and the RAF inquiry launched*. Parliament, 2017, <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/defence-committee/news-parliament-2015/sdsr-2015-and-the-raf-inquiry-launch-16-17/> (Hämtad 2017-11-17).
- Peck, Michael. *Russia Could Defeat the British Army 'In an Afternoon'*. *The National Interest*, 2017-02-25, <http://nationalinterest.org/blog/the-buzz/russia-could-defeat-the-british-army-afternoon-19580> (Hämtad 2017-11-17).
- Roszbach, Niklas H. *After Brexit – from awkward partner to outsider*. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2017.
- Roszbach, Niklas H. *Brexit puts the UK in the Cockpit of History*. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2016.
- Royal Air Force. *Groups*, <https://www.raf.mod.uk/organisation/groups.cfm> (Hämtad 2017-11-17).
- Royal Air Force, <https://www.raf.mod.uk/83eag/904eaw/> (Hämtad 2017-11-17).
- Royal Air Force, <https://www.raf.mod.uk/83eag/904eaw/> (Hämtad 2017-11-17).
- Royal Air Force, <https://www.raf.mod.uk/organisation/stations.cfm> (Hämtad 2017-11-17).
- Royal Air Force. <https://www.raf.mod.uk/rafbrizenorton/organisation/nolamw.cfm> (Hämtad 2017-11-17).
- Royal Navy. *Deployed Forward – Operating Globally*. Fact Sheet 1.
- Royal Navy. *Naval Bases*, <https://www.royalnavy.mod.uk/our-organisation/where-we-are/naval-base> (Hämtad 2017-11-17).
- Royal Navy. *Naval Bases* <https://www.royalnavy.mod.uk/our-organisation/where-we-are/naval->

- base (Hämtad 2017-11-17).
- Royal Navy. *Royal Navy*, <http://www.royalnavy.mod.uk/> (Hämtad 2017-11-17).
- Royal Navy. *Submarine Service*, <https://www.royalnavy.mod.uk/our-organisation/the-fighting-arms/submarine-service#decommissioned-submarines> (Hämtad 2017-11-17).
- Royal Navy. *Surface Fleet*, <https://www.royalnavy.mod.uk/our-organisation/the-fighting-arms/surface-fleet#minehunters>.
- RUSI Commentary, 2016, <https://rusi.org/commentary/national-cyber-security-strategy-steady-she-goes-or-significant-change> (Hämtad 2017-11-17).
- Saxi, Håkon Lunde. *British and German initiatives for defence cooperation: the Joint Expeditionary Force and the Framework Nations Concept*. Defence Studies. vol. 17, issue 2 (2017).
- SDSR. *The National Security Strategy, NSS med the Strategic Defence and Security Review*, SDSR. Official Document, 2015, <https://www.gov.uk/government/publications/national-security-strategy-and-strategic-defence-and-security-review-2015> (Hämtad 2017-11-17).
- Shurkin, Michael. *The Abilities of the British, French, and German Armies to Generate and Sustain Armored Brigades in the Baltics*. RAND Corporation, 2017.
- Sundberg, Anna och Eellend, Johan och Roszbach, Niklas H. *The Russian wake-up call to Europe. French, German and British security priorities*. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2016.
- UK Defence in Numbers, <https://www.gov.uk/government/publications/uk-defence-in-numbers-2017> (Hämtad 2017-11-17).
- Zambells, Sir George. First Sea Lord speech on SDSR (2015) and the Royal Navy, <https://www.gov.uk/government/speeches/first-sea-lord-speech-on-sdsr-2015-and-the-royal-navy> (Hämtad 2017-11-17).

8. USA

Mike Winnerstig

Under flera år föreföll det som om USA:s säkerhetspolitiska intresse för Europa stadigt minskade, vilket bland annat tog sig uttryck i en sakta men kontinuerlig neddragning av den amerikanska militära närvaron i Europa. Efter den ryska illegala annekteringen av Krim 2014 förändrades den amerikanska politiken märkbart. Obama-administrationen beslutade om en ökning av amerikanska militära förband i Europa, en politik som har fortsatt och utvecklats under president Donald Trumps första år vid makten. De nu liggande planerna, som skiljer sig från vad Trump förde fram under sin presidentvalskampanj 2016, tyder på att den amerikanska militära närvaron och förmågan i Europa kommer att fortsätta öka de närmaste åren.

8.1 Säkerhets- och försvarspolitik inriktning för Europa

Amerikansk säkerhetspolitik gentemot Europa har under lång tid gått i vågor vad gäller inriktning och engagemang. Detta gällde även under det kalla kriget, där avspänningspolitiken under 1970-talet ersattes av det s.k. andra kalla krigets offensiva amerikanska politik under 1980-talet. Det kalla krigets slut 1989-1991 innebar de hittills största förändringarna av denna politik, vilket också tog sig praktiska uttryck genom en avveckling av den största delen av de amerikanska stridskrafterna i Europa.⁴⁶⁴

Även på senare år har den amerikanska politiken svängt påtagligt. Som president drev Barack Obama under sin första mandatperiod (2009-2013) en politik för en återställning av de amerikansk-ryska relationerna och en säkerhetspolitisk ombalansering till Asien. Många bedömare menade att detta redan på ett par års sikt skulle leda till att det amerikanska säkerhetspolitiska intresset för och den militära närvaron på den europeiska kontinenten skulle minska påtagligt.⁴⁶⁵ Genom en serie beslut tagna av Obama-administrationen under 2012-2014 minskade också den militära närvaron, inte minst vad gäller markstridskrafter. Bland annat lades två av de fyra armébrigaderna som varit permanent baserade i Europa ner och de sista tunga stridsvagnarna skeppades hem till USA våren 2013.⁴⁶⁶ Pentagons primära inriktningsdokument för den amerikanska försvarsmakten, som publicerades i februari 2014 – bara ett par veckor innan Krim olagligen annekterades av ryska styrkor – beskrev Ryssland som en strategisk partner och knappast alls som ett hot mot fred och säkerhet i Europa.⁴⁶⁷

Efter den ryska aggressionen mot Ukraina 2014 svängde emellertid den amerikanska politiken. Obama-administrationens retorik mot Ryssland blev allt skarpare och landet beskrevs nu regelmässigt av Obama och hans främsta

⁴⁶⁴ Se t.ex. Winnerstig, *A World Reformed...*

⁴⁶⁵ Se t.ex. Kay, *Time to Pull...*

⁴⁶⁶ Se t.ex. Lindvall och Winnerstig, *Väpnad solidaritet: USA:s...*, särskilt kap. 2.

⁴⁶⁷ Se Department of Defense, *Quadrennial Defense Review...*

företrädare som ett direkt hot, särskilt mot europeisk säkerhet.⁴⁶⁸ Detta följdes av en reversering av flera av de beslut om militär närvaro i Europa som administrationen hade tagit 2012. Vid Natos toppmöte i Warszawa 2016 presenterade president Obama sitt s.k. återförsäkransinitiativ (European Reassurance Initiative, ERI), för att övertyga de europeiska allierade att USA står bakom dem, inom och utom Natos ram. I sin tur finansierar ERI operation Atlantic Resolve, som drogs igång under hösten 2014. Operationen omfattar:

- Ökat antal inroterande förband från USA till Europa
- Ökad militär övningsverksamhet mellan USA och Europa på bi- och multilateral grund, inklusive partnerländer
- Utbyggnad av militär infrastruktur i Europa
- Förhandslagring av tung militär materiel för flera amerikanska arméförband i Europa
- Uppbyggnad av de europeiska icke-allierade ländernas förmåga vad gäller interoperabilitet och samverkan.⁴⁶⁹

Atlantic Resolve innebär att den amerikanska militära förmågan i Europa ökar påtagligt, särskilt avseende markstridskrafter. Förbanden är fortfarande mycket få jämfört med situationen under det kalla kriget, men ur säkerhetspolitisk synvinkel är denna omsvängning av stor betydelse. Det står dessutom klart att det amerikanska försvarsdepartementet Pentagon och USA:s Europakommando (U.S. European Command, EUCOM) än så länge följer dessa planer, trots att de drogs upp under Obama-administrationen.

Trump-administrationens Europapolitik är ännu inte vare sig helt uttalad eller klarlagd på annat sätt. Samtidigt har varken president Trump eller hans närmaste medarbetare uttryckt någon intention att minska den militära närvaron på kontinenten eller på något betydelsefullt sätt förändra t.ex. USA:s relation till Nato. Tvärtom omfattar Trump-administrationens nu liggande budgetförslag till exempel en ökning med 40 procent av anslaget till ERI, som dessutom nu döpts om till European Deterrence Initiative, EDI.⁴⁷⁰ Det som amerikanska företrädare uttryckt med viss kraft är att Natos medlemsstater behöver nå den rekommendation om 2 procent av BNP till försvaret, som beslutades redan vid Natos toppmöte i Wales 2014.

Hittills har alltså Trump-administrationens linje varit påfallande traditionalistisk. Uttalanden av försvarsminister James Mattis, vid den svenske försvarsministern Peter Hultqvists besök i Washington i maj 2017, har stora likheter med den före vicepresidenten Joe Bidens uttalanden hösten 2016, om att USA även avser att försvara partnerländer som Sverige mot ett ryskt angrepp.⁴⁷¹ Om Trump-administrationens säkerhetspolitik kommer att fortsätta i denna riktning återstår att se.

468 För en sammanfattning av Obamas omsvängning, se Carlsson och Winnerstig, *Irreconcilable Differences: Analyzing...*, särskilt kap. 3.3.

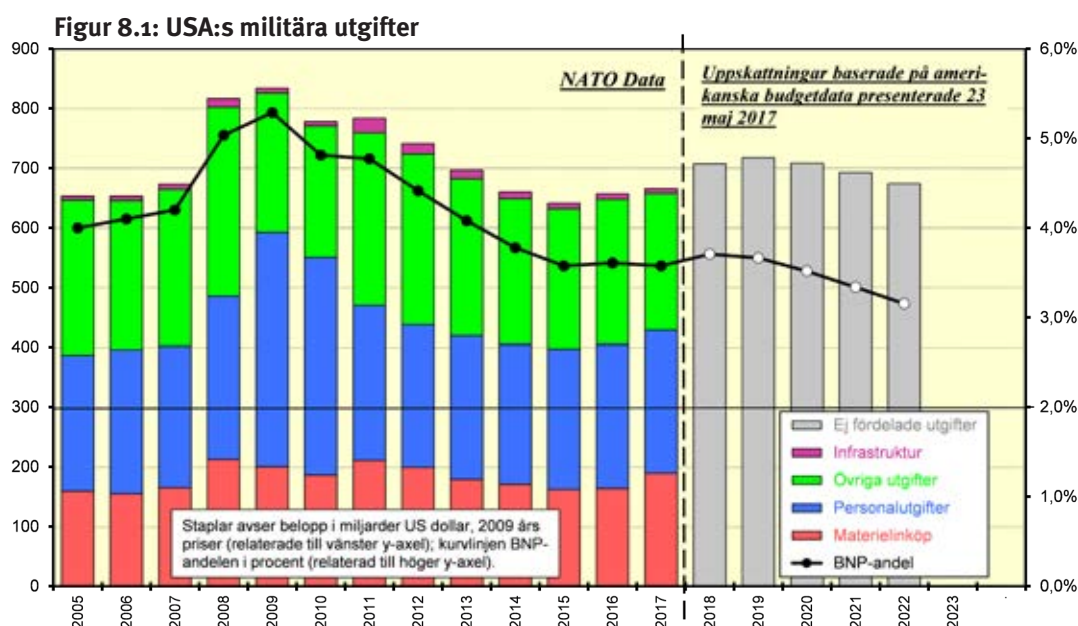
469 Se U.S. EUCOM, *European Reassurance Initiative...*

470 Se Doubleday, *Pentagon embraces shift...*

471 Se Holmström, *Mattis: USA vid...*

8.1.1 Militärutgifter

Efter det kalla krigets slut minskade de amerikanska militärutgifterna kraftigt under 1990-talet. Som en följd av terrorattentatet mot World Trade Center och de amerikanska interventionerna i Afghanistan och Irak, kom de amerikanska militärutgifterna dock att öka dramatiskt igen – fördubblas om man utgår från Nato-data, något mindre om man använder amerikanska budgetdata – från ca 400 miljarder USD år 2000 till 800 miljarder USD år 2008-10. BNP-andelen ökade samtidigt från 3 till 5 procent.⁴⁷² De amerikanska militärutgifterna minskade därefter till 595 miljarder USD år 2015, och en BNP-andel om 3,6 procent. Under 2016-17 ökade de amerikanska militärutgifterna dock något.



Den 23 maj 2017 presenterade den nyvalde president Trump sin första sammanhållna budget. De reala förändringar som föreslås för de samlade militärutgifterna har i diagrammet nedan använts för att göra en uppskattning av militärutgifternas utveckling under kommande år.⁴⁷³ I valdebatten hade Trump hävdade att han skulle verka för en kraftig ökning av försvarsansatserna. En viss ökning föreslås visserligen för 2018-19, dock inte på något sätt remarkabel jämfört med de ökning som USA gjort vid andra tillfällen. Därefter föreslås att militärutgifterna ska minska under 2020-2022, innebärande att de år 2022 kommer att ligga på grovt sett samma nivå som i dagsläget (2017). BNP-andelen kommer att öka något, för att sedan minska till 3,15 procent år 2022. Fördelningen mellan olika kostnadslag har, åtminstone under senare år, varit ganska stabil. Just i samband med den ökning som präglade toppåren 2009-10 ökade dock personalutgifterna, för att sedan minska till lägre belopp. Diagrammet ovan åskådliggör även detta.

⁴⁷² Se Bergstrand, *President Trumps första...*

⁴⁷³ White House/Office of Management and Budget, *A New Foundation...* Av störst intresse är här bilagan "Table 6.1 – Composition of Outlays: 1940–2022" i *Historical Tables*, med tidsserier för de amerikanska militärutgifterna för åren 1940-2022.

USA:s andel av de globala militärutgifterna har minskat påtagligt de senaste åren, från en topp i mitten av 00-talet där de motsvarade nästan hälften av de globala. Idag rör de sig om en dryg tredjedel av världens militära utgifter, vilket innebär att USA fortfarande är ohotat i sin roll som den militärt starkaste nationen i världen.⁴⁷⁴

USA:s roll som global stormakt gör att en översiktlig analys av den amerikanska försvarsbudgeten inte säger mycket om de resurser som allokeras till amerikansk militär närvaro i Europa och till försvaret av Europa i stort. Alla amerikanska stridskrafter i Europa – även de som främst avses agera inom Natos ram – leds av EUCOM. EUCOM har också en bilateral försvarsplanering med flera Nato-länder, bland annat Polen och de baltiska länderna.⁴⁷⁵ Att analysera den faktiska kostnaden för den amerikanska militära närvaron i Europa är emellertid svårt, då EUCOM:s egen budget bara omfattar högkvarterinstallationerna i bl.a. Stuttgart och inte de övriga militära förbanden, vilka finansieras av försvarsgrenarna och de gemensamma staberna m.m. i Pentagon. Till detta kommer att värdländerna för amerikanska baser i Europa – främst Tyskland, Italien och Polen – betalar en stor del av kostnaderna för baserna.

I debatten förekommer ibland uppgiften att USA skulle stå för 75 procent av Natos samlade militärutgifter. Detta är delvis missvisande. Beräkningen inkluderar USA:s samlade militärutgifter för alla verksamheter, dvs. mycket mer än bara försvaret av Europa. Som exempel är nästan inga av de stora amerikanska förband som är baserade i eller runt Stilla Havet avsedda att kunna användas inom ramen för Nato-operationer i Europa.

Den höjning av försvarsbudgeten som Trump föreslår – med omkring 54 miljarder USD – är i ett amerikanskt perspektiv måttlig. Det är ännu oklart hur Trump-administrationens budget kommer att behandlas av kongressen. Kongressens preliminära försvarsbudgetförslag utgörs av en kompromiss mellan senaten och representanhusets försvarsutskott och publicerades i november 2017.⁴⁷⁶ Förslaget ligger drygt 26 miljarder USD över presidentens förslag, och omfattar tydligare än presidentens budgetförslag ett antal åtgärder som direkt riktas mot rysk aggression i olika former i Europa. Hur den slutliga budgeten ser ut är i dagsläget inte fastslaget.

8.2 Militära styrkor i Europa

Detta avsnitt redogör för uppbyggnaden av de amerikanska styrkorna i Europa, vad avser ledning, organisation, personal, materiel, förband, beredskap och övningar.

Analysen fokuserar på de stridskrafter och installationer som är av direkt betydelse för försvaret av den europeiska kontinenten mot traditionella aktörer, primärt Ryssland. Det missilförsvarssystem som byggs upp inom Natos ram av

⁴⁷⁴ Se Tian et al., *Trends in World...*

⁴⁷⁵ Information delgiven i bakgrundssamtal med befattningshavare på EUCOM och i vissa baltiska huvudstäder under 2016-17.

⁴⁷⁶ Se U.S. Senate Armed Services Committee, *NDAA FY18...*

USA på den europeiska kontinenten analyseras därmed inte i det följande, då dess inriktning i stort sett enbart ligger på försvar mot enstaka missiler avfytrade av s.k. ”skurkstaten”, främst Iran.

Svårigheter för analysen rör sig dels om sekretess – särskilt vad gäller faktisk försvarsplanläggning – dels om att definiera vilka förband som faktiskt är relevanta för försvaret av Europa. Det gäller både de i Europa baserade förbanden och de snabbinsatsstyrkor som från det kontinentala USA inom rimlig tid kan verka i t.ex. Östersjöområdet.

Europa är unikt i så måtto att det på kontinenten finns ett framgrupperat strategiskt amerikanskt högkvarter, dvs. EUCOM. Detta är en av de nio högre staber (*combatant commands*) som den amerikanska försvarsmaktens högsta ledningsförmåga är uppbyggt av, och tillsammans med det i Stuttgart samgrupperade Africa Command (AFRICOM) de enda som finns utanför det kontinentala USA.⁴⁷⁷ EUCOM är sedan 2017 också återigen ett högkvarter med mandat att på egen hand leda militära operationer. Under många år hade EUCOM i huvudsak stödjande funktioner till förmån för andra strategiska högkvarter, t.ex. centralkommandot Central Command eller CENTCOM, som är ansvarigt för USA:s insatser i Mellanöstern, inklusive Afghanistan.

I övergripande tal har USA i dagsläget (2017) omkring 65 000 permanent baserade soldater i Europa. De fördelar sig över försvarsgrenar m.m. enligt följande.

8.2.1 Armén

Idag har USA:s armé i Europa (US Army Europe, USAREUR) markstridskrafter baserade i främst Tyskland, Italien och Polen. Huvuddelen är stationerade i Tyskland och Italien.⁴⁷⁸ Arméförbanden, med högkvarter i Wiesbaden, Tyskland, har inte bara försvars- och avskräckningsuppgifter utan deltar även regelbundet med förband till insatser i Afghanistan, i Kosovo och i NRF samt i övningar på den europeiska kontinenten.

Det finns idag två permanent stationerade brigadstridsgrupper i Europa: det motoriserade 2:a kavalleriregementet (2nd Cavalry Regiment), baserat i Vilseck, Tyskland och den luftburna 173:e brigadstridsgruppen (173rd Airborne Brigade Combat Team) baserad i Vicenza, Italien. I den tyska staden Ansbach finns den 12:e stridshelikopterbrigaden (12th Combat Aviation Brigade). Därutöver har den amerikanska armén en ingenjörbrigad, en underrättelsebrigad samt ett antal stödförband baserade över den europeiska kontinenten.

⁴⁷⁷ I övrigt består dessa staber av sex geografiska högkvarter – förutom EUCOM och AFRICOM även Northern Command (NORTHCOM), Southern Command (SOUTHCOM), Central Command (CENTCOM) samt Pacific Command (PACOM) – och tre funktionella högkvarter. De senare – Special Operations Command (SOCOM), Strategic Command (STRATCOM) och Transportation Command (TRANSCOM) – har inga geografiska ansvarsområden utan understödjer de geografiska högkvarteren med funktionella resurser, som t.ex. specialförband, kärnvapen och flygtransportkapacitet.

⁴⁷⁸ Det följande baseras, när inte annat anges, på Lindvall och Winnerstig, *Väpnad solidaritet: USA:s...*

Som nämnts ovan minskades 2012-13 brigadstridsgrupperna i Europa från fyra till två, och alla amerikanska tunga stridsvagnar drogs hem till USA. Parallellt med detta infördes – som kompensation för neddragningarna – en s.k. rotationsnärvaro där delar av en USA-baserad tung brigad under en kortare tid skulle roteras in till Europa. Enheter på upp till bataljonsstorlek från en sådan brigad skulle delta i gemensamma övningar och operationer omkring två gånger per år, sex till åtta veckor i taget. Detta har sedan utvecklats till ett globalt koncept, kallat regionalt länkade styrkor (regionally aligned forces, RAF).

Den ryska aggressionen mot Ukraina 2014 medförde emellertid att besluten från 2012 delvis reverserades. Pentagon beslutade att åter tillföra Tyskland tunga stridsfordon, inklusive tunga stridsvagnar, i första hand för övningsändamål, inom ramen för det europeiska aktivitetskonceptet (European Activity Set, EAS). Detta utvidgades under 2014-2015 till åtta länder (Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Ungern, Bulgarien och Norge). EAS bestod av en begränsad mängd tyngre materiel i vart och ett av dessa länder vilka i första hand skulle underlätta multinationella övningar inom respektive nation.

USA beslutade 2014 även om en ökad militär närvaro i Europa, finansierad genom ERI. I syfte att återförsäkra allierade och avskräcka möjliga angripare har budgeten för denna ökade amerikanska militära närvaro i Europa fyrdubblats till och med 2017, till omkring 3,4 miljarder USD. För markstridskrafterna innebär ERI att EAS under 2017 inlemmats inom ramen för förhandslagring av tung materiel i Europa (Army Prepositioned Sets, APS), ett koncept som var utbrett på kontinenten under det kalla kriget.

För Europas del gäller sedan 2016 avseende RAF att en hel tung brigadstridsgrupp roteras in för en tid av nio månader, och avlöses sedan direkt av en ny brigadstridsgrupp. En sådan avlösning har redan genomförts, och från september 2017 är det den 2:a brigadstridsgruppen från den amerikanska arméns 1:a infanteridivision, Ft. Riley, Kansas, som utgör denna resurs.⁴⁷⁹ Brigadstridsgruppen baseras i Zagan, Polen, men kommer – i likhet med sin företrädare – att grupperas bataljonsvis i olika delar av Europa för att öva och samträna med allierade förband.

För att förstärka Natos framskjutna närvaro har en bataljonsstridsgrupp från 2:a kavalleriregementet i Vilseck, Tyskland, stationerats i Orzycz, Polen. Denna motoriserade stridsgrupp utgör den sydligaste enheten inom Natos eFP-koncept.

Härutöver håller USAREUR på att implementera APS-konceptet. Amerikansk tung materiel – bl.a. stridsvagnar, attackhelikoptrar, artilleri, kvalificerat luftvärn samt brommateriel – tillförs till depåer för förhandslagring i Europa. Förhandslagringen sker i Nederländerna, Belgien och på två platser i Tyskland, och motsvarar i första omgången behovet för en tung armébrigad och ett divisionsartilleriförband av brigadstorlek. En motsvarande förhandslagring sker

⁴⁷⁹ Se Casanova, *Fort Riley soldiers...*

också för en marinkårsbrigads räkning i Norge, i trakten av Trondheim. I en nära framtid kommer sannolikt också tung materiel att förhandslagras i Polen (se kapitel 5).

Sedan 2015 finns det också ett aktivt högkvarter på divisionsnivå från 4:e infanteridivisionen (4th Infantry Division, Ft. Carson, Colorado), baserat i Baumholder, Tyskland. Sammantaget kommer USA att i slutet av 2017 ha två permanent grupperade lätta brigader, en inroterande tung brigad från det kontinentala USA samt utrustning i Europa för ytterligare en tung brigad med tungt artilleriunderstöd. Därtill kommer en stridshelikopterbrigad om sammantaget 2 400 soldater och 84 helikoptrar (varav 24 attackhelikoptrar av typen AH-64 Apache) som utgångsbaseras i Tyskland men som delvis roteras till Lettland, Rumänien och Polen. Efter förstärkningar vad gäller ledningsförband kommer detta att utgöra en förstärkt armédivision, med potential att utvecklas till en armékår, runt år 2020.

För att säkerställa att amerikanska förstärkningar kan förflyttas från USA till planerade operationsområden i Europa har EUCOM genomfört ett omfattande analysarbete avseende logistik och strategiska transporter. Arbetet omfattar analys bl.a. av kapacitet vad gäller vägar, flygplatser, hamnar, järnvägar och diplomatisk tillståndsgivning (*diplomatic clearance*) i Europa. Detta arbete omfattar även Sverige och Finland.

För att uppnå uthållighet planeras även reservförband från USA att kunna sättas in i Europa. Hur och vilka förband detta avser är inte klarlagt. Det amerikanska nationalgardet (Army National Guard) har ett särskilt partnerskapsprogram (State Partnership Program), som omfattar 22 central- och östereuropeiska stater. Det är ett övningsutbytesprogram där olika förband från det amerikanska nationalgardet har en värdnation – bl.a. alla de baltiska länderna och Polen – att utbilda och samträna med.

8.2.2 Marinen

De amerikanska marinstridskrafterna i Europa (US Naval Forces Europe, NAVEUR), med bas i Neapel, Italien, är samlokaliserade med Nato-kommandot JFC Naples (se kap. 2.3.1 ovan).⁴⁸⁰ NAVEUR omfattar också den amerikanska sjätte flottan (6th Fleet). Dessa tre organisationer leds av en amerikansk amiral, som alltså är trippelhattad. I praktiken hanterar också NAVEUR all amerikansk marin verksamhet i Afrika utom den i Indiska Oceanen. Detta beror på att USA:s Afrikakommando (AFRICOM) inte har tilldelats något eget marint kommando.

Marina enheter kontinuerligt underställda NAVEUR i Europa består idag dels av ledningsfartyget USS Mount Whitney – flaggskeppet för sjätte flottan – dels av fyra jagare av Arleigh Burke-klass. De senare är baserade på den spanska marinbasen i Rota. Därutöver allokeras vid behov ytterligare marina

⁴⁸⁰ Denna sektion och den följande bygger, om inte annat anges, på Lindvall och Winnerstig, *Väpnad solidaritet: USA:s...*, kap. 3.3.

stridskrafter till kommandot. De marina stridskrafter som passerar genom NAVEUR:s ansvarsområde underställs per automatik kommandot. NAVEUR kontrollerar också ett antal fasta markbaserade installationer inom sitt område, bl. a. marinflygbasen i Sigonella på Sicilien, Italien, och vid marinbasen i Rota. Bägge dessa baser är samlokaliserade med italienska respektive spanska baser.

Sedan våren 2014 har USA ökat sin närvaro i Svarta Havet medan den marina närvaron i Östersjön i första hand har ökat genom övriga Nato-medlemmars åtgärder. I praktiken har det emellertid ofta funnits amerikanska örlogsfartyg på uppdrag de senaste två åren, i såväl Svarta Havet som i Östersjön. En aktivitet med tydligt amerikanskt inslag i Östersjön är den årligen återkommande övningen Baltops.

8.2.3 Marinkåren

Den amerikanska marinkåren i Europa, US Marine Corps Forces Europe (MARFOREUR) har sitt högkvarter i Böblingen, Tyskland. Den huvudsakliga baseringen för förband återfinns i Rumänien, Italien och Spanien. Från Spanien utgår även en stor del av marinkårens insatser i Afrika. Totalt är 1 500 amerikanska marinkårssoldater baserade i Europa. Därtill planeras 330 soldater på rotationsbasis att vara i Norge för övningar. En viss del av marinkårssoldaterna tjänstgör som vakter vid amerikanska ambassader runt om på kontinenten.

Som militärt förband är MARFOREUR idag framförallt aktivt i Östeuropa och som rotationsstyrka i Svarta havet, som bl. a. arbetar med utbildning och övning. Därtill brukar det i praktiken återfinnas en fartygsbaserad marinkårsstyrka av bataljonstorlek, Marine Expeditionary Unit, på fartyg i Medelhavet.

Marinkåren har vidare, alltsedan det kalla kriget, en strategisk depå i Norge (Marine Corps Prepositioning Program Norway, MCPP-N). Den konstruerades för, och har under lång tid förvarat utrustning till, en specifik styrka (Norway Air-Landed Marine Expeditionary Brigade, NALMEB) på ca 15 000 amerikanska marinkårssoldater, men har numera ett betydligt bredare mandat och har bl. a. understött MARFOREUR:s operationer i Svarta Havet och Georgien. Till depån har under senare tid även tunga stridsvagnar tillförts. Det finns också viss förhandslagrad utrustning för marinkåren i Rumänien och Italien.

8.2.4 Flygvapnet

Det amerikanska flygvapnet i Europa (U.S. Air Force Europe, USAFE), har sitt högkvarter på Ramstein-flygbasen i Tyskland.⁴⁸¹ Flygvapnet har totalt sju operativa huvudflygbaser: Lakenheath och Mildenhall i Storbritannien, Ramstein och Spangdahlem i Tyskland, Lajes Field på Azorerna, Incirlik i Turkiet och Aviano i Italien. På Incirlik-basen är emellertid inga amerikanska stridsflygplan permanent baserade.

⁴⁸¹ Om inte annat anges baseras detta stycke på Lindvall och Winnerstig, *Väpnad solidaritet: USA:s...*, kap. 3.2.

USAFE:s centrala förmågor utgörs således dels av den högsta flygledningen, dels av ett antal flygförband. De viktigaste av dessa är den 86:e transportflygskadern (86th Airlift Wing) i Ramstein, med ett trettiotal transportflygplan, den 31:a jakteskadern i Aviano (31st Fighter Wing) med 52 F-16 jakt och attackflygplan, den 48:e jakteskadern i Lakenheath (48th Fighter Wing), med 76 F-15 Eagle och F-15 Strike Eagle jakt- respektive attackflygplan, samt 52:a jakteskadern i Spangdahlem (52d Fighter Wing) med 24 F-16, bl. a. specialiserade på luftvärnsbekämpning (*suppression/destruction of enemy air defenses, SEAD/DEAD*).

På baserna i Mildenhall, Incirlik och Lajes utgörs förmågorna i huvudsak av logistik, underhåll, spaning och specialförband. En strategisk resurs vid Mildenhall-basen är 12-15 permanent baserade lufttankningsflygplan av typen KC-135R. Denna resurs är den enda av sitt slag inom EUCOM:s ansvarsområde och är central för de flesta former av moderna luftoperationer – inte minst för Nato-allierade och partners. Dessa flygplan står under EUCOM:s operativa befäl, dvs. chefen för EUCOM kan själv bestämma hur de ska användas trots att förbanden egentligen lyder under det strategiska transportkommandot, TRANSCOM. Enligt ett beslut från 2015 kommer basen i Mildenhall att stängas och dess resurser att flyttas över till Ramstein-basen i Tyskland. Detta är i skrivande stund (2017) ännu inte genomfört.

Därutöver har USAFE också viss nukleär förmåga.⁴⁸² Främst omfattar detta 510:e jaktdivisionen vid 31:a jakteskadern i Aviano, som sannolikt har ett femtiotal ickestrategiska kärnvapen (B61-bomber) till sitt förfogande. Vid flygbasen i Incirlik finns det sannolikt också ett femtiotal B61-bomber avsedda för USAFE-förband, men däremot inga permanent baserade amerikanska flygplan som kan bära dessa. De övriga icke-strategiska amerikanska kärnvapnen i Europa (sannolikt totalt ett åttiotal B61-bomber) är grupperade vid andra flygbaser i fem europeiska länder (Belgien, Holland, Italien, Turkiet och Tyskland). De är i första hand avsedda att bäras av flygvapnen från dessa länder under Natos s.k. kärnvapendelningspolicy (*nuclear sharing policy*). Vid Spangdahlem-flygbasen finns 52:a ammunitionsunderhållsgruppen (52:a Munititions Maintenance Group), som samordnar hanterandet av dessa kärnvapen vid de aktuella flygbaserna. Det amerikanska flygvapnet och de berörda europeiska flygvapnen övar fortfarande regelbundet inom Natos ram – främst genom de återkommande Steadfast Noon-övningarna – i syfte att bibehålla den nukleära förmågan.⁴⁸³

Härtill kommer att ett mindre USAFE-förband (underordnad Spangdahlem-basen) inrättats i Polen, vid flygbasen i Lask, som hanterar mindre inroterande F16- och C130-förband. Syftet är främst att öka interoperabiliteten med det polska flygvapnet och andra allierade förband genom tränings- och övningsverksamhet. Sedan Rysslands aggression mot Ukraina våren 2014, har basen periodvis haft mer än 200 amerikanska flygsoldater och ett dussin stridsflygplan på plats. USA vidtog under 2014 på bilateral basis också andra

482 Detta stycke bygger i huvudsak på Rydqvist, John et al., *Kärnvapen för slagfälsbruk...*, särskilt 35-41.

483 Se Kristensen, *NATO Nuclear Exercise...*

omedelbara åtgärder, bl. a. förstärktes flygnärvaron på Siauliai-basen i Litauen med sex F-15C och lufttankningsflygplan. Efter några veckor inordnades den amerikanska förstärkningen i Natos luftrumsövervakning.

USA har drygt 150 stridsflygplan i Europa, vilket kan jämföras med ett större europeiskt lands samlade flygvapen. Till skillnad från de europeiska ländernas stridsflygplan är de amerikanska i Europa alla ute på aktiva förband, de står i hög beredskap och de kan bära mer last. När det gäller F-15E *Strike Eagle* kan den ta ungefär dubbelt så mycket last per plan som motsvarande europeiska attackflygplan. Det är alltså ingen överdrift att säga att USAFE:s kapacitet vad gäller stridsflygplan kan mäta sig med en europeisk stormakts. Om några år kommer flygbasen i Lakenheath att basera den femte generationens stridsflygplan av typen F-35 Lightning II, vilket blir den första permanenta baseringen av denna typ av flygplan på europeisk mark.

Därutöver bidrar USAFE regelbundet till incidentberedskapen över Baltikum, inom ramen för Natos luftrumsövervakning. Därtill går i princip alla militära flygtransporter till och från USA via USAFE:s baser, med undantag för Stilla Havet och Sydamerika.

8.2.5 Specialförband

Under EUCOM lyder också det amerikanska specialförbandskommandot i Europa (Special Operations Forces Command Europe, SOCEUR), med högkvarter i anslutning till EUCOM:s högkvarter i Stuttgart. SOCEUR omfattar minst tre vapenslagsrelaterade operationsgrupper.⁴⁸⁴

Den första bataljonen ur amerikanska arméns 10:e specialförbandsgrupp (10th Special Forces Group) med bas i Colorado, USA, är permanent baserad i Stuttgart. En av dess huvuduppgifter är att samträna med andra specialförband från Nato- och partnerländer. Som många av förbanden under EUCOM:s befäl har dock SOCEUR:s specialförband i huvudsak haft uppgifter utanför Europa de senaste tio till femton åren, både vad gäller terroristbekämpning och understöd till operationerna i Afghanistan och Irak. 10:e specialförbandsgruppen har också uppgiften att utföra operationer inom AFRICOM:s ansvarsområde.

Amerikanska flygvapnets 352:a specialoperationsgrupp (352nd Special Operations Group), är SOCEUR:s luftkomponent. Den har varit baserad vid flygbasen RAF Mildenhall i Storbritannien, men är under överflyttning till basen i Spangdahlem i Tyskland. Den omfattar omkring 800 soldater och har som främsta flygresurs upp till elva tiltrotorflygplan av typen CV-22 Osprey, som med sin förmåga att uppträda både som flygplan och helikopter är väl lämpat för specialförbandsoperationer.

Specialförband ur den amerikanska flottan finns också baserade i Stuttgart, totalt omkring fyra plutoner. Förbanden har operativt fokus på Europa med omedelbar

⁴⁸⁴ Alla uppgifter om specialförband är svåra att verifiera eftersom verksamheten i allt väsentligt är hemlig. För en diskussion om detta, se Lindvall och Winnerstig, *Väpnad solidaritet: USA:s...*, särskilt 51ff.

omnejd, och ett av dem är såvitt bekant det enda marina specialförband som har förmåga till operationer i arktisk miljö.

Tabellen nedan sammanfattar den amerikanska närvaron i Europa i termer av personal och viktigare materiel.

Tabell 8.1: Personal och viktigare materiel i den amerikanska försvarsmakten i Europa

Personal/Materiel	Antal	Anm.
Personal		
Stående styrka	Ca 65 000	USAREUR ca 30 000 USAFE ca 30 000 NAVEUR ca 2000 Övriga ca 3000
Inroterande	C:a 4500	En inroterande brigad enligt RAF-konceptet.
Reserver	15 000	Reserverna beräknade på antalet förhandslagrade brigader i Europa. Samtlig reservpersonal är baserad i CONUS och flygs in vid behov.
Materiel		
Stridsvagnar	270 (främst Abrams)	
Pansarfordon	432 (främst Bradley och Stryker)	
Artilleripjäser	78	
Attackhelikoptrar	24	
Transporthelikoptrar	60	
Stridsfartyg	5	
Stridsflygplan	152 (F-15, F16)	
Transportflygplan	12 (C-130)	
Tankningsflygplan	12 (KC-135)	
Specialförbandstransportplan	12 (MC-130J)	
	10 (CV-22)	

8.2.6 Övningar

Såväl USAREUR, USAFE och NAVEUR med underförband genomför kontinuerligt små och stora övningar, nationellt och multinationellt över hela Europa. Vad gäller träningsfaciliteter kan nämnas de amerikanska anläggningarna i Tyskland, särskilt den amerikanska sjunde arméns multinationella träningskommando (7th U.S. Army Joint Multinational Training Command, JMTC) i Grafenwöhr. Detta är den största amerikanska träningsanläggningen för markstridskrafter utanför det kontinentala USA.

I operation Atlantic Resolve ingår en omfattande serie av övningar längs Natos östra flank (Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Bulgarien och till del Ungern) med syfte att öka den militära förmågan och interoperabiliteten hos de allierade länderna.

Exempel på större multinationella övningar är Swift Response (Polen och Tyskland), Saber Strike (Baltikum), Efes (Turkiet), Noble Partner (Georgien), och Anakonda (Polen). Exempel på beredskapsövningar är gruppering av

EUCOM-allokerade luftvärnsenheter i Polen, luftlandsättning av EUCOM-förband i Rumänien, samt flodövergångsövningar i Tyskland och Nederländerna.

USA deltar dessutom i ett särskilt träningsprogram för Ukraina som omfattar 11 Nato-länder, Joint Multinational Training Group Ukraine. Syftet är att säkerställa att Ukraina får kontinuerlig, kvalificerad träning av sina förband.

8.2.7 Snabbreaktionsstyrkor baserade utanför Europa

I det kontinentala USA (*continental U.S.*, CONUS) finns ett antal snabbreaktionsstyrkor vad gäller arméförband och flygförband, t.ex. 82:a luftburna divisionen (82nd Airborne Division) i North Carolina, och flygvapnets modulärt sammansatta expeditionära flyg- och luftstyrkor (Air and Space Expeditionary Forces, AEF). Delar av 82:a luftburna divisionen står i beredskap att sättas in endast 18 timmar efter order, exklusive transporttid till operationsområdet. Förbandet är en del av den 18:e armékåren (XVIII Corps) som har högst mobilitet och högst beredskap inom den amerikanska armén.⁴⁸⁵ AEF-strukturen bygger på en modulär sammansättning av tio AEF från det amerikanska flygvapnets olika eskadrar. Två AEF står i ständig beredskap.⁴⁸⁶

Den amerikanska marinkåren har också olika former av expeditionära enheter i olika grader av beredskap. Organisatoriskt finns det tre marina expeditionsstyrkor (Marine Expeditionary Forces), den högsta och största komponenten av marinkårens förband. Den som inom rimlig tidsram kan verka i Europa, den 2:a marina expeditionsstyrkan (II Marine Expeditionary Force) är baserad i North Carolina. Den omfattar omkring 47 000 soldater med självständig förmåga vad gäller mark-, luft-, sjö- och amfibiska operationer. Mindre enheter ur denna styrka, t.ex. den 2:a marina expeditionbrigaden (2nd Marine Expeditionary Brigade, MEB) kan också lösa uppgifter inom hela konfliktspektrumet självständigt. Trots namnet är en MEB av divisionsstorlek (ca 14 500 soldater).⁴⁸⁷

I motsats till europeiska länders långsiktiga nationella planering är de amerikanska stridskrafterna i Europa underkastade politiska beslut i Washington som kan leda till relativt snabba förändringar. Trump-administrationen har dock hittills inte uttalat någon annan inriktning för dessa stridskrafter än att fortsätta och förstärka den inriktning som Obama-administrationen beslutade om 2014.

En viss riktninggivare är chefens för EUCOM presentation för den amerikanska kongressen i mars 2017. I sitt tydligt Rysslandskritiska anförande konstaterade generalen Curtis M. Scaparrotti att EUCOM, för att kunna upprätthålla en adekvat avskräckningsförmåga mot Ryssland, sannolikt kommer att behöva ett antal ytterligare förmågor, som fler manöverbrigader, stridsflygsdivisioner, ubåtsjaksförmågor, amfibiska förmågor och en hangarfartygsgrupp.⁴⁸⁸ Några beslut i denna riktning har dock inte tagits, även om kongressen i

485 Se U.S. Army, *U.S. Army XVIII...*

486 Se Powers, Rod, *Air and Space...*

487 Se U.S. Marine Corps, *II Marine Expeditionary...*

488 Se Senate Armed Services Committee, *Statement of General...*

sitt ovannämnda preliminära försvarsbudgetförslag ger chefen för EUCOM i uppdrag att inkomma med en fyraårsplan, inklusive resursäskanden, för inriktningen av EDI och försvaret av Europa i övrigt.⁴⁸⁹

I sammanfattning och tabellvis har USA följande förband baserade i Europa.

Tabell 8.2: Viktigare krigsförband i den amerikanska försvarsmakten i Europa

Förband	Organisation 2017	Viktigare förändringar	Anm.
Gemensamt			
	Stabsförband Underrättelseförband Ingenjörförband Divisionshögkvarter (-)	Ett divisionshögkvarter (+) i närtid, sannolikt motsvarande ett kårhögkvarter på medellång sikt.	
Armé			
	1 motoriserad brigadstridsgrupp 1 luftburen brigadstridsgrupp 1 tung brigadstridsgrupp 1 attackhelikopter bataljon 1 transporthelikopter bataljon	Sannolikt ytterligare en tung brigad permanent eller inroterande i Europa i närtid. Eventuellt motsvarande en armékår tillgänglig från 2020 och senare.	Bedömningar av framtida utveckling baseras företrädesvis på chefen för EUCOM.
Marin			
	1 ledningsfartyg 4 jagare	Strävan att allokera en hangarfartygsgrupp till NAVEUR:s ansvarsområde.	Bedömningar av framtida utveckling baseras endast på chefen för EUCOM.
Flygvapen			
	6 jakt/attackdivisioner 1 transportdivision 1 lufttankningsdivision	I.u.	
Specialförband			
	3 grupper 2 flygplansdivisioner	I.u.	Flyg för transport

Kartan på nästa sida visar översiktligt baseringen av de amerikanska stridskrafterna i Europa 2017.

⁴⁸⁹ U.S. Senate Armed Services Committee, *NDAA FY18...*, 11.

Karta 8.1: USA:s militära baser i Europa



8.3 Bedömd militär förmåga

USA:s förband i Europa är inte stora jämfört med läget under det kalla kriget, men kan ändå väl mäta sig med en europeisk stormakt både vad gäller antal och förmåga. I fråga om markstridskrafter kan USA i praktiken sätta samman en förstärkt division i Europa. Dess enheter är visserligen spridda över hela kontinenten och uppträder sällan eller aldrig i divisionsformat, men ledningsresurser i form av ett divisionshögkvarter har tillförts.

Vad gäller marina stridskrafter är de fartyg som är permanent baserade i Europa få till antalet. Marina stridskrafter är emellertid förhållandevis rörliga över stora ytor och så fort någon annan marin enhet kommer in inom ramen för EUCOM:s ansvarsområde övergår ledningen av dessa till EUCOM.

Flygvapnet omfattar över 150 moderna stridsflygplan, uppdelade på tre flottiljer i Italien, Storbritannien och Tyskland. Både sett till antal och förmåga har det amerikanska flygvapnet i Europa en förmåga som överträffar de flesta europeiska stormakters flygvapen.

Sammantaget har USA med dessa förband förmåga att agera över hela Europa, inklusive hela det svenska närområdet, med relativt kort varsel.

De förband som USA har baserade i Europa består uteslutande av yrkesanställd personal och har därmed generellt hög beredskap, generellt högre än de nationella europeiska motsvarigheterna. Samtidigt är det svårt att med säkerhet fastslå hur hög beredskapen egentligen är för flertalet förband.

På kort sikt, dvs. inom en vecka, kan sannolikt i stort sett samtliga permanent baserade och inroterande förband som beskrivits ovan vara stridsberedda i utgångsgruppering (baseringsort) en vecka efter order.

På markstridsförbandssidan innebär det, enligt tillgängliga uppgifter, att samtliga på kontinenten verksamma brigader har i uppgift att ha en bataljon i ständig 96-timmarsberedskap, varav ett kompani ska vara berett att kunna sättas in var som helst i Europa inom 48 timmar.⁴⁹⁰ Ytterligare delar av brigaden torde kunna vara stridsberedd inom en vecka.

Det innebär att USA i Europa på armésidan inom en vecka bör ha handlingsfrihet med åtminstone hälften – och i bästa fall merparten – av en luftburna brigad, en motoriserad brigad och en tung brigad. De två första brigaderna är permanent baserade i Europa och den tredje är inroterande, just nu med bas i Polen.

Beroende på tillgång till transportresurser kan samtliga dessa brigader verka i svenskt närområde. Den lätta luftburna brigaden kan fälla flertalet av sina soldater med fallskärm och därmed mycket snabbt nå ett givet operationsområde. Därtill kommer en permanent baserad attackhelikopterbrigad med AH-64

⁴⁹⁰ Se Dorschner, *Ramping up*, 25.

Apache som huvudsystem. Även denna torde med huvuddel kunna verka i hela det svenska närområdet inom en vecka.

På den marina sidan är resurserna mindre. Ett ledningsfartyg i Neapel och fyra kvalificerade jagare i Rota, Spanien är de direkt greppbara resurserna. Till det kommer en mindre kontingent marinkårssoldater utspridda över kontinenten.

Marinstridskrafterna är i praktiken i ständigt hög beredskap, men antalet tillgängliga enheter kan vara beroende av löpande underhållsåtgärder mm. Uppgifter om detta vad gäller NAVEUR:s fyra jagare i Spanien har inte kunnat inhämtas, men det går att anta att åtminstone tre av dessa torde vara stridsberedda på kontinuerlig basis. Detsamma gäller ledningsfartyget i Neapel. I den mån de skulle få i uppgift att agera i svenskt närområde torde gångtiden från den normala baseringsorten (Rota) vara omkring tre dagar, vilket gör det rimligt att anta att de skulle kunna lösa uppgifter i Nordsjön eller Östersjön inom en vecka.

Vad gäller flygstridskrafterna är normalfallet att divisionerna har i uppgift att ha halva sin styrka stridsberedd inom 24 timmar och hela styrkan inom 48 timmar. Hela divisionen bör då uppenbarligen utan svårighet vara stridsberedd inom en vecka.⁴⁹¹

Det innebär att USA i Europa har direkt handlingsfrihet inom en vecka med merparten av tre divisioner F-16 (jakt/attack) och tre divisioner F-15 (jakt/attack). Jaktflygsflottiljerna har olika storlek och inriktning – jakt, attack samt luftvärnsbekämpning (SEAD/DEAD). Till detta kommer en division tankningsflygplan och en division transportflygplan. Till flygstridskrafterna kan också räknas två divisioner specialförbandstransportflygplan (MC-130J respektive CV-22). Givet dessa resurser har det amerikanska flygvapnet i Europa sammantaget mycket goda möjligheter att verka i svenskt närområde.

Härtill kommer specialförbandsenheter som av hävd har mycket hög beredskap, men om vilka öppna uppgifter generellt är få och svåråtkomliga.

Sammanfattar vi de enheter som EUCOM har till sitt förfogande inom en vecka från order utgörs de alltså av tre brigadstridsgrupper, en helikopterbrigad, sex jakt/attackflygdivisioner, en lufttankningsdivision, en transportflygdivision, två specialförbandstransportdivisioner, ett ledningsfartyg, minst tre jagare samt ett antal underhålls- och logistikförband.

I ett tremånadersperspektiv kan ett antal förband tillkomma. På markstridssidan torde de första tillgängliga förbanden utgöras av de som redan nu har sin tyngre materiel förhandslagrad i Europa. Dessa utgörs idag av en tung brigad och en artilleribrigad, vars materiel finns i Nederländerna, Tyskland och Belgien. Till detta kan en ytterligare stridshelikopterbrigad antas tillkomma snabbt; en sådan roterade in till Europa redan under 2017. Snabbreaktionsförband

491 Uppgift från försvarsavdelningen på amerikanska ambassaden i Stockholm, oktober 2017.

utgångsgrupperade i det kontinentala USA som relativt snabbt – och definitivt inom tre månader – skulle kunna baseras i Europa är t ex den 82:a luftburna divisionen i Ft. Bragg, North Carolina.

Vad gäller marinstridskrafter kan en marininfanteribrigad vara stridsberedd inom tre månader med utgångsgruppering runt den förhandslagrade materielen i Norge. Därtill kan komma en ytterligare expeditionär marininfanteribrigad av divisionsstorlek från det kontinentala USA. Inom tre månader torde också minst en hangarfartygsgrupp, normalt baserad på USA:s östkust, kunna verka med bas i Atlanten väster om Norge.

På flygsidan kan det amerikanska flygvapnet framgruppera en expeditionär flygstyrka (AEF) till Europa. En sådan kan omfatta upp till 150 stridsflygplan samt ett stort antal stödenheter. Huvuddelen av en AEF kan i princip baseras inom en vecka, vilket gör att hela styrkan inklusive alla stödförband med mycket stor sannolikhet kan vara stridsberedd i Europa inom tre månader. Beroende på allvaret i situationen och USA:s övriga engagemang kan eventuellt ytterligare en AEF nå Europa.

Sammantaget blir alltså den militäroperativa förmågan hos de amerikanska förbanden tre månader efter order en funktion av förmågan hos en reducerad armékår (fem brigader, en luftburen division, minst två stridshelikopterbrigader m.m.), runt 300 stridsflygplan, två marininfanteribrigader (till numerären motsvarande två armédivisioner), tre till fyra jagare och en hangarfartygsgrupp – möjligen två – att vid behov verka i svenskt närområde.

Vad gäller de ovanstående förbandens status är den svår att bedöma exakt. Det går dock att anta att den i regel är hög för de förband som analyserats ovan. Samtidigt finns det, som också nämnts ovan, ett antal brister särskilt på armésidan. De beror främst på att den amerikanska arméns taktiska uppträdande under lång tid har bestämts av en okvalificerad fiendes uppträdande. I ljuset av att möta en kvalificerad rysk fiende har ett antal svagheter redan identifierats, och det går att anta att de amerikanska arméstridskrafterna inom några år torde ha mött dessa. Men det är också en resursfråga. Logistiksystem och transportförmåga av markstridskrafter utgör stora potentiella problem, som effektivt kan hindra förmågan till lokal styrketillväxt i t. ex. Baltikum. Problemen är färre på flygsidan, och på den marina sidan är det främsta problemet en fråga om kvantitet snarare än kvalitet.

Samtliga brigadstridsgrupper är modernt utrustade, modulärt sammansatta – dvs. med ett antal stödförband kopplade till brigadstridsgrupperna – och i relativt hög beredskap. En hel del osäkerheter föreligger dock vad gäller brigadstridsgruppernas logistik och transportmöjligheter. Ur stridstaktisk och stridsteknisk synvinkel har det också rapporterats om att alla brigadstridsgrupperna, som i flera omgångar tjänstgjort i Irak och Afghanistan, har tappat vissa viktiga kompetenser i fråga om strid mot en kvalificerad fiende. Fienden i Irak och Afghanistan hade inte tillgång vare sig till kvalificerad elektronik – för t. ex. telekrigföring och störsändning – eller till flygstridskrafter.

Genom samarbetet med Ukraina, som efter den ryska aggressionen mot detta land 2014 och framåt fått stor erfarenhet av krigföring mot en kvalificerad fiende, har den amerikanska armén fått viktiga insikter i de brister som även den amerikanska armén har i detta perspektiv. Särskilt gäller detta hur elektronisk krigföring mot centrala tekniska system – som GPS och radiosändningar – ska hanteras. Även olika former av kvalificerat kort- och medelräckviddigt luftvärn, som i praktiken helt saknas i de amerikanska brigadstridsgrupperna, är en uppenbar brist.⁴⁹²

Vad gäller marin- och flygstridskrafter torde inga avgörande problem föreligga för förbandens möjligheter att lösa konventionella uppgifter. Alla dessa resurser är moderna och välutrustade, och utgör speciellt på flygsidan sammantaget en mer slagkraftig luftstridsförmåga än vad de flesta europeiska länder enskilt kan uppbringa. Flygstridskrafterna har också viss nukleär offensiv kapacitet genom B61-systemet, men hur insatsberett detta system är, är oklart.

På fem års sikt bör, givet att de nuvarande trenderna håller i sig, det ske en förstärkning och en konsolidering av den övergripande amerikanska förmågan i Europa. Om chefen för EUCOM:s råd efterföljs bör EUCOM inom fem år ha en armékårsstruktur i Europa och en hangarfartygsgrupp med förstärkt ubåtsjaksförmåga på marinsidan. Detta är givetvis avhängigt av politisk vilja, men som noterats ovan har den amerikanska förmågan i Europa redan stärkts och erhållit mer resurser av Trump-administrationen, trots president Trumps retorik i valkampanjen 2016.

Den amerikanska förmågan till att idag bidra till att hantera en konflikt i svenskt närområde är under alla omständigheter relativt god. Det finns osäkerheter avseende hur snabbt arméförbanden kan ta sig till ett operationsområde i vår närhet under en pågående konflikt, men det finns goda förutsättningar för amerikanska stridskrafter att framgruppera innan konflikten brutit ut och därmed hindra den från att göra detta. De amerikanska förbanden inom alla försvarsgrenar i Europa är idag mycket små jämfört med det kalla krigets tid, men deras roll som ”snubbelrådsförband” – dvs. förmågan att avskräcka en motståndare som är numerärt överlägsen lokalt genom att koppla konflikten till global nivå – är effektiv och tydligt krigsavhållande.

De ekonomiska resurser som krävs för detta är inte heller särskilt stora jämfört med den amerikanska försvarsbudgeten i stort. Ur ett säkerhetspolitiskt perspektiv är det därför snarare den politiska viljan i Washington som kan antas vara avgörande för hur försvaret av Europa kommer att hanteras. Utan att vilja dra för stora växlar på det senaste årets utveckling, torde det ändå gå att konstatera att USA som stat inte har bedömt vikten av Europas försvar på samma sätt som presidentkandidaten Trump gjorde i valkampanjen 2016. Det borgar för att USA även framgent kommer att effektivt bidra till kontinentens försvar, också mot en kvalificerad fiende som Ryssland.

⁴⁹² Se t.ex. Morgan, *U.S. Army unprepared...*

Källförteckning

- Bergstrand, Bengt-Göran. *President Trumps första försvarsbudget i ett historiskt perspektiv*, Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2017.
- Carlsson, Märta och Mike Winnerstig. *Irreconcilable Differences: Analyzing the Deteriorating Russian-US Relations*. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2016.
- Casanova, Stephanie. *Fort Riley soldiers arrive in Poland*. The Mercury, 2017-09-17, http://themercury.com/news/fort-riley-soldiers-arrive-in-poland/article_52fd23a3-0bbc-5e91-bda2-ec9ba31e02b4.html (Hämtad 2017-12-08).
- Department of Defense. *Quadrennial Defense Review 2014*. Washington DC: Department of Defense, 2014, http://archive.defense.gov/pubs/2014_Quadrennial_Defense_Review.pdf (Hämtad 2017-12-08).
- Dorschner, Jim. *Ramping up*, Jane's Defence Weekly, 2017-09-17.
- Holmström, Mikael. *Mattis: USA vid Sveriges sida vid ett ryskt angrepp*, Dagens Nyheter, 2017-05-18, <http://www.dn.se/nyheter/sverige/mattis-usa-vid-sveriges-sida-vid-ett-ryskt-angrepp/> (Hämtad 2017-12-08).
- Kay, Sean. *Time to Pull Our Troops from Europe*. *Foreign Policy*, 18 juni 2013, http://www.foreignpolicy.com/articles/2013/06/18/time_to_pull_our_troops_from_europe (Hämtad 2017-12-08).
- Kristensen, Hans M. *NATO Nuclear Exercise Underway With Czech and Polish Participation*. *Federation of American Scientists*, 2017-10-17, <https://fas.org/blogs/security/2017/10/steadfast-noon-exercise/> (Hämtad 2017-12-08).
- Lindvall, Fredrik och Winnerstig, Mike. *Väpnad solidaritet: USA:s militära närvaro i Europa fram till 2020*. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2017.
- Morgan, Wesley. *U.S. Army unprepared to deal with Russia in Europe*. *Politico*, 2017-09-02, <http://www.politico.com/story/2017/09/02/army-study-173rd-airborne-brigade-europe-russia-242273> (Hämtad 2017-12-08).
- Powers, Rod. *Air and Space Expeditionary Force (AEF) Deployments*. *The Balance*, 201-09-08, <https://www.thebalance.com/air-and-space-expeditionary-force-aef-concept-3344026> (Hämtad 2017-12-08).
- Rydqvist, John et al. *Kärnvapen för slagfältbruk och europeisk säkerhet – en strategisk faktors regionala betydelse*. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2017
- Senate Armed Services Committee. *Statement of General Curtis M. Scaparrotti, Commander United States European Command*, March 23, 2017, https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Scaparrotti_03-23-17.pdf (Hämtad 2017-12-08).
- Tian, Nan, Fleurant, Aude, Wezeman, Pieter D. och Wezeman, Siemon T. *Trends in World Military Expenditure, 2016*, SIPRI Fact Sheet April 2017, <https://www.sipri.org/sites/default/files/Trends-world-military-expenditure-2016.pdf> (Hämtad 2017-12-08).
- U.S. Army. *U.S. Army XVIII Airborne Corps*, <https://www.army.mil/xviiiicorps> (Hämtad 2017-12-08).
- U.S. EUCOM. *European Reassurance Initiative Fact Sheet*, 1/5/2017. Stuttgart: U.S. European Command Public Affairs Office, 2017.
- U.S. Marine Corps/II Marine Expeditionary Force. *What is II MEF?* 2017, <http://www.iimef.marines.mil/About/What-is-II-MEF/> (Hämtad 2017-12-08).
- U.S. Senate Armed Services Committee. *NDAA FY18*, November 2017, <https://www.armed-services.senate.gov/> (Hämtad 2017-12-08).
- White House/Office of Management and Budget. *A New Foundation for American Greatness - President's Budget FY 2018*, <https://www.whitehouse.gov/omb/budget/> (Hämtad 2017-12-08).
- Winnerstig, Mike. *A World Reformed? The United States and European Security from Reagan to Clinton*. Stockholm: Stockholms Universitet, 2000.

9. En analys av västlig förmåga i närområdet

Krister Pallin m.fl.

Efter kartläggningen och analysen av de säkerhets- och försvarspolitiska förutsättningarna i Nordeuropa i kapitel 2-8 återstår frågan: vad betyder detta för västländernas militära förmåga i händelse av en konflikt i närområdet?

För att analysera och besvara denna fråga genomfördes ett operativt spel kring en situation i närområdet. Spelets utgångspunkter i form av dagsaktuella förutsättningar och hotbild samt dess scenario, bedömningar och diskussion redovisas här. Ambitionen var att med stöd av spelet börja fördjupa bedömningen av västlig förmåga, men även att pröva och utveckla spel som en av metoderna för kommande militärstrategiska och operativa analyser.

9.1 Hotbild, styrkeförhållanden och operativa mål

Det grundläggande motivet för Ryssland att agera säkerhetspolitiskt i vårt närområde är hävdandet av sina uppfattade stormaktsintressen, särskilt i det postsovetjetiska området. Däremot är det inte lika självklart vilka hot eller situationer som bör styra västsidans försvarsåtgärder och som västlig militär förmåga därmed bör mätas emot. Rysslands agerande förefaller ofta präglas av att utnyttja de möjligheter som uppstår efterhand. Landet är uppenbarligen berett att använda militärt våld i strid med folkrätten för att få sin vilja igenom.⁴⁹³

Det finns en risk att incidenter eller mindre regionala konflikter eskalerar till någon form av angrepp, utan att det var avsikten från början. Men det kanske mest troliga är att en militär konflikt bryter ut som en följd av försök att ändra maktförhållanden eller möta hot mot egna intressen. Angrepp mot befolkningar och samhällsfunktioner skulle i så fall med säkerhet ingå, men territorier skulle också kunna ockuperas i syfte att få militära fördelar eller utöva politisk utpressning. Det finns även risk för att kärnvapen kan komma till användning, framförallt i syfte att avskräcka en motståndare från att agera, genom hot eller enstaka insatser.

Ryssland har förmåga att kombinera användningen av militära och andra maktmedel. Det innebär att en kombination av påverkansoperationer, cyberangrepp, sabotage, terror etc och reguljära operationer är naturlig, och också ett sätt att nyttja asymmetrier i styrkeförhållanden. Alla scenarier behöver inte involvera reguljära militära medel direkt, men i många fall skulle de ha en roll och vid eskalering troligen bli avgörande.⁴⁹⁴ En viktig fråga blir härmed vilka incitament och handlingsmöjligheter de militära styrkeförhållandena i stort skapar mellan Ryssland och västmakterna.

493 För politiska-strategiska kontexten och internationell debatt se t.ex. Dalsjö, *Brännpunkt Baltikum*, 9ff.

494 Jfr SOU 2016:57, *Säkerhet i ny...*, 41.

Maktkonstellationer och styrkeförhållanden har förändrats mycket efter det kalla kriget slut, såväl totalt i Europa som i Sveriges närområde. Allmänt har kvantiteterna vad gäller alla typer av stridskrafter minskat kraftigt på båda sidor – men betydligt mer på östsidan, genom Sovjetunionens fall och en utvidgad västallians. Det innebär t.ex. att Nato-länderna på papperet har en aktiv personalstyrka som är ca fyra gånger större än Rysslands numerär, 3,4 mot 0,8 miljoner soldater. Jämförelser av antal stridsvagnar, stridsflygplan och större ytstridsfartyg ger liknande slutsatser ca 9400 mot 3000, 5600 mot 1280 respektive 260 mot 35.⁴⁹⁵

Om man däremot betraktar enbart de europeiska länderna inom Nato och framförallt begränsar sig till Natos östra flank och det baltiska området blir relationerna helt annorlunda. Natos resurser i områdena närmast Ryssland är då klart kvantitativt underlägsna. Och utgående enbart från det baltiska området i form av Polen, Litauen, Lettland och Estland, blir skillnaden dramatisk, som framgår av tabellen nedan.

Tabell 9.1: Styrkejämförelse Nato och Ryssland 2015⁴⁹⁶

Område	Stående styrkor	Reservstyrkor	Stridsvagnar	Stridsflygplan	Ytstridsfartyg ⁴⁹⁷
Nato:					
Totalt inkl. USA	3 405 660	2 412 990	9 421	5 597	263
Europa ⁴⁹⁸	1 958 410	1 541 640	6 917	2 519	152
Östra flanken ⁴⁹⁹	494 760	519 190	1 939	609	29
Baltiska området ⁵⁰⁰	126 760	44 550	974	98	2
Ryssland:					
Totalt	798 000	2 000 000	2 950	1 276	35

Dessa grova slutsatser om styrkeförhållanden gäller även vid jämförelser av antal förband i länderna och med övriga Nato-resurser inräknade, dvs. förband som placerats i de baltiska länderna och i Polen som del i återförsäkringen av dessa.⁵⁰¹ Viktiga överväganden är att sammanställningen i tabell 9.1, som har gjorts av amerikanska RAND med uppgifter från International Institute for Strategic Studies (IISS), inte säger något om tillgänglighet och kvalitet respektive att Rysslands resurser också till del är utspridda inom landet.

De europeiska länderna, inklusive USA i Europa, har många militära toppförmågor, men det går inte att dra slutsatsen att ofördelaktiga styrkeförhållanden i Sveriges närområde generellt uppvägs av högre kvalitet. Det är snarare Ryssland som för närvarande verkar ha ett övertag i förmåga på förbandsnivå och i större

495 Frederick et al, *Assessing Russian Reactions...*, 15.

496 Frederick et al, *Assessing Russian Reactions...*, 15.

497 Större ytstridsfartyg, från jagare/fregatter och uppåt.

498 Exklusive USA:s resurser i Europa.

499 Norge, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tyskland, Tjeckien, Slovakien, Ungern, Bulgarien och Rumänien.

500 Estland, Lettland, Litauen och Polen.

501 Frederick et al, *Assessing Russian Reactions...*, 8.

formationer, särskilt vad gäller strid mot en kvalificerad motståndare, givet de senaste årens utveckling av de ryska väpnade styrkorna. Ryssland har vidare uppåt en tredjedel av sina kvalificerade stridskrafter normalt baserade i västra militärdistriktet och har övat kraftsamling mellan militärdistrikten, bl.a. i samband med de s.k. Zapad-övningarna.⁵⁰²

Ryska övningar har under åren 2011–2016 varit inriktade på storskalig och försvarsgrensgemensam strid mellan stater, inklusive möjlig eskalation till kärnvapenanvändning. Denna övningsverksamhet har berört samtliga försvarsgrenar och truppslag samt alla militärdistrikt. Ryssland har vidare sedan 2013 systematiskt förbättrat sin stridsberedskap och övat på övergången från fred till krig, bl.a. genom beredskapskontroller. Angreppet på Ukraina 2014 förbereddes i samband med och maskerades av en storskalig sådan kontroll.⁵⁰³

Styrkeförhållandena i stort innebär att ett omfattande och långvarigt krig mot väst, med t.ex. omfattande intrång på västsidans territorium och en eventuellt åtföljande ockupation som fruktades under det kalla kriget, knappast är rationellt för Ryssland.⁵⁰⁴ Däremot har Ryssland stora möjligheter att temporärt skapa och nyttja lokal överlägsenhet för att flytta fram sina militära positioner.

Handlingsmöjligheter med utsikt till framgång för Ryssland finns troligen i första hand om målen är begränsade och kan nås snabbt. Ett sådant scenario är både allvarligt och svårhanterligt för västsidan. Risken är stor att väst ställs inför ett faktum som blir svårt och kostsamt att åtgärda, både politiskt och militärt.⁵⁰⁵ En ytterligare risk ur västs synvinkel är också att Ryssland kan agera dolt eller under våldströsklar som fördröjer reaktioner från Nato eller enskilda västländer. Övertagandet av Krim visar att ett överraskande, obesvarat och svårbedömt angrepp kan ge stora fördelar.⁵⁰⁶

Avgörande för att kunna bedöma vilka militära förmågor som krävs och är relevanta, är att ha en uppfattning om troliga mål eller uppgifter vid en större militär konflikt mellan Nato och Ryssland i Sveriges närområde. Operationsområdet skulle troligen inkludera stora delar av närområdet, dvs. Östersjöregionen och övriga Norden, inklusive havsområden med delar av Arktis. Behovet att säkerställa egen militär handlingsfrihet – och att begränsa motståndarens dito – genererar ett antal operativa mål eller uppgifter på ömse sidor. I figur 9.1 exemplifieras några av de viktigaste förutsättningarna för ett framgångsrikt västligt försvar – respektive ett framgångsrikt ryskt angrepp.

502 Persson (red.), *Rysk militär förmåga ...*, 65ff, och Giles, *Assessing Russia's Reorganized...*, 11ff.

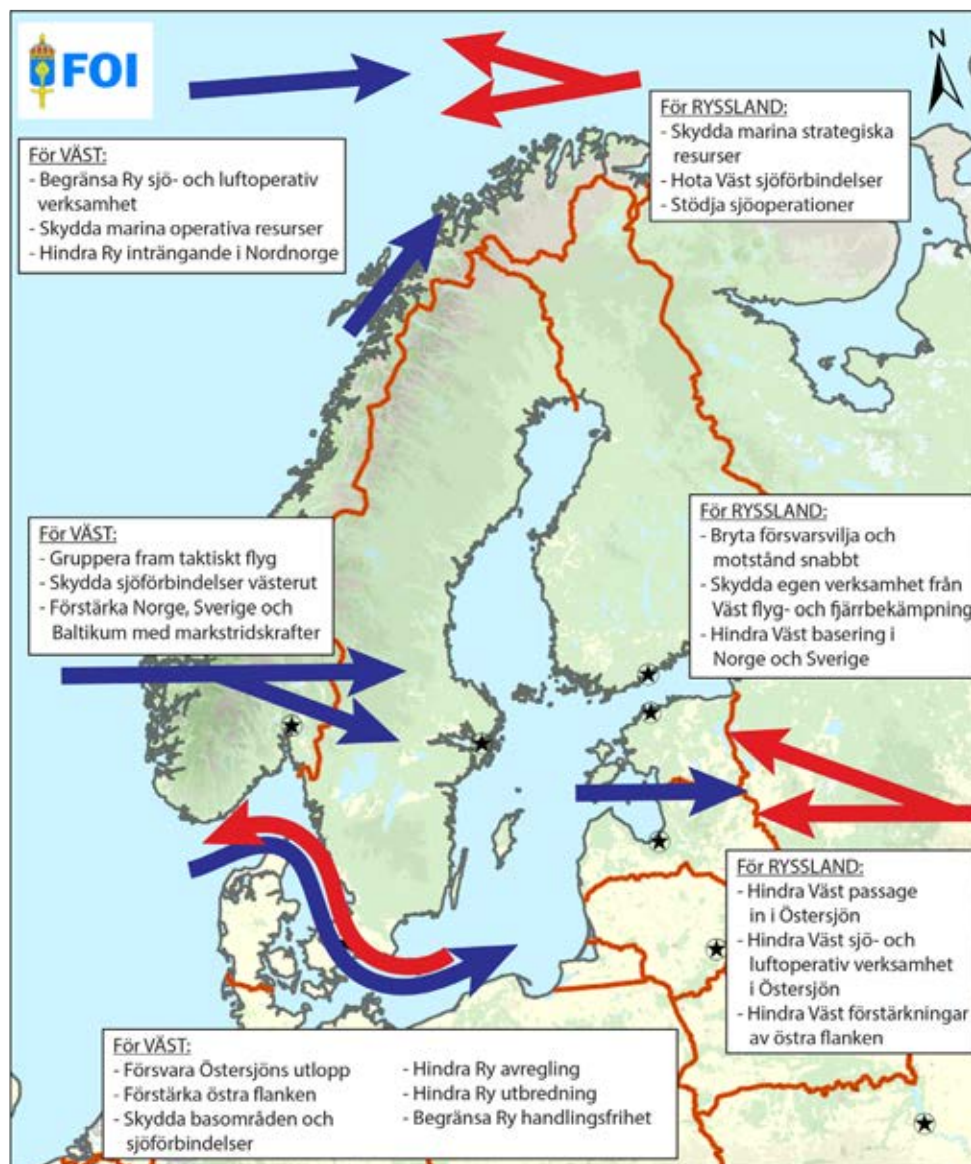
503 Persson (red.), *Rysk militär förmåga ...*, 50-51.

504 Neretnieks (red.), *Angrepp mot Sverige*, 6.

505 Giles, *Assessing Russia's Reorganized...*, 12.

506 Jfr Försvarsdepartementet, *Prop. 2014/15:109, Försvarspolitisk...*, 44-45. För resonemang om strategisk instabilitet och incitament, se Dalsjö, *Brännpunkt Baltikum*, 12ff.

Karta 9.1 Exempel operativa mål⁵⁰⁷ för Nato respektive Ryssland vid en militär konflikt⁵⁰⁸



Sjö- och luftvägarna till och i Östersjön skulle bl.a. vara av stor betydelse både för västsidan och Ryssland.⁵⁰⁹ De är vitala för varuförsörjningen för framförallt Ryssland, Finland, de baltiska länderna och Polen. Och när öppen konflikt utbrutit blir tillgång till sjö- och luftvägarna avgörande för västsidas försvar av östra flanken, medan Rysslands intresse vid ett angrepp skulle vara att hindra just detta genom s.k. avregling.⁵¹⁰ Östersjöns stora öar, Åland, Gotland och Bornholm, skulle därigenom också få stor militär betydelse vid en väpnad konflikt, genom möjligheten att förbättra egna handlingsmöjligheter eller begränsa desamma för motståndaren.⁵¹¹

507 Det finns ingen strikt skillnad mellan strategiska, operativ och taktiska mål här. Målen kan vidare lika gärna vara uppgifter, givet att militära uppgiftställningar ofta inkluderar en mätbar ambition.

508 Utvecklad efter Andrén och Möller, *Från Undén till ...*, 106, m.fl.

509 Jfr Försvarsdepartementet, *Prop. 2014/15:109, Försvarspolitisk...*, 43-44.

510 Begreppet A2/AD (Anti-Access/ Area-Denial) eller avregling på svenska, avser strävan att förneka motståndaren tillträde till grupperings- och manöverområden på marken, till sjöss eller i luften, men kan också gälla i informationsmiljön och i rymden. Se t.ex. Försvarsmakten, *Militärstrategisk doktrin 2016*, 4, och Dalsjö, Kormaz och Persson, *Örnen, Björnen och Draken...*, 18ff.

511 Eellend och Granholm, *Sveriges närområde – från...*, 18.

Även övriga Norden och delar av Arktis, dvs. området norr om polcirkeln, är viktiga att kontrollera eller åtminstone bestrida kontrollen över vid en större konflikt. Ur militärstrategisk synvinkel har det nordiska området, med omgivande havsområden, alltsedan 1960-talet varit centralt för att kunna föra fram stridskrafter för konventionella operationer, manövrera med strategiska resurser och hota respektive skydda sjöförbindelserna över Atlanten.

De militära förutsättningar som Nato och Ryssland skulle eftersträva vid en väpnad konflikt varierar självfallet med scenariot, inklusive storleken på konflikten. Men flertalet av målen i figur 9.1, eller liknande mål, skulle vara relevanta och åtminstone kräva gardering vid en territoriell konflikt med hotande eller öppna stridshandlingar. Många av dessa bestäms av militärgeografin och var likartade under det kalla kriget. Den stora förändringen är att gränsen mellan väst- och östsidan har flyttats österut, minskad täthet av militära förband vilket ger glesare slagfält och ändrade styrkeförhållanden. Vapenutvecklingen har en påverkan, men framförallt på operationernas genomförande.

9.2 Scenario och spel

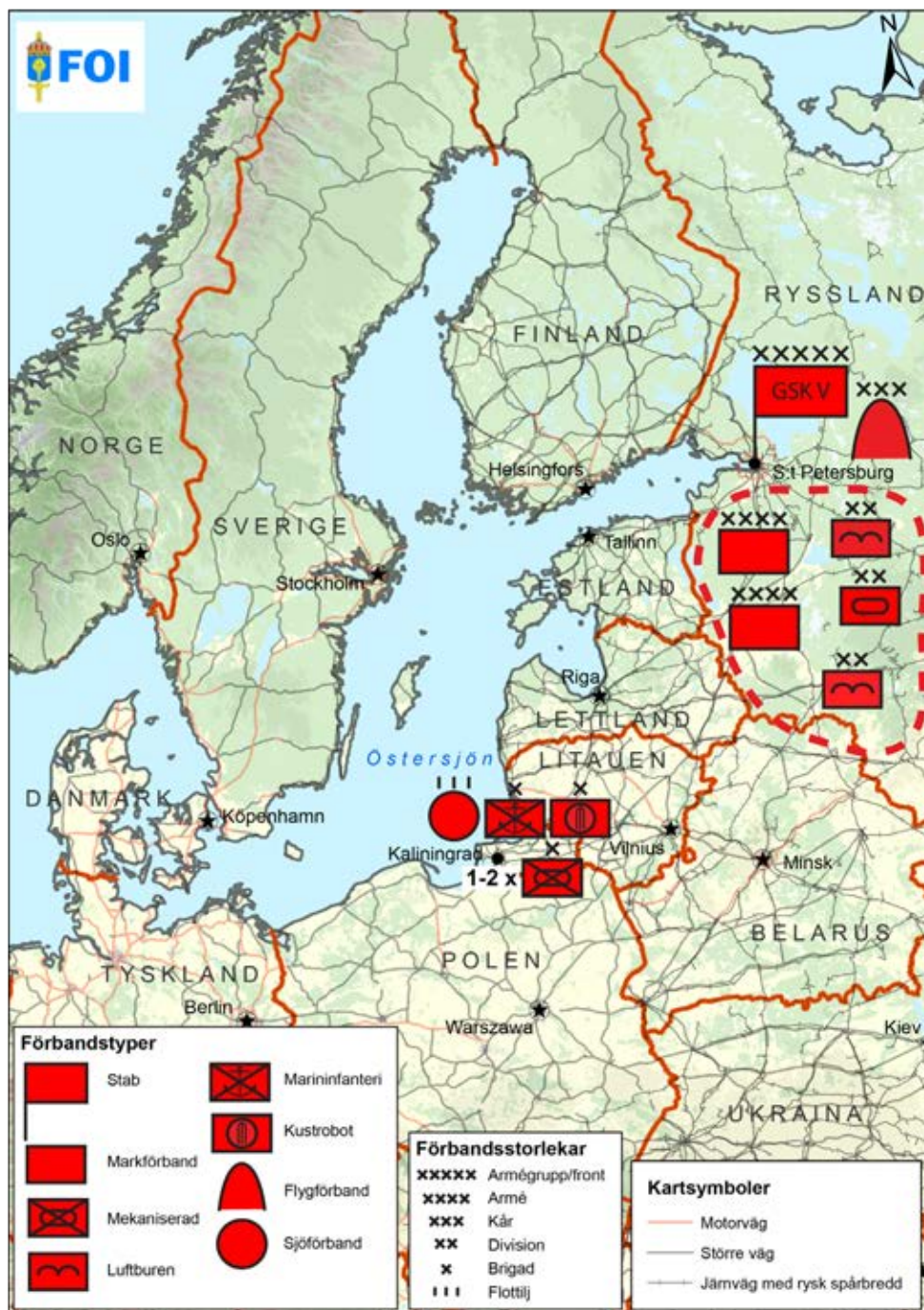
Försvar av de baltiska staterna är ett viktigt test för Nato och scenariot i spelet var utformat för att pröva alliansens kanske främsta sårbarhet, nämligen förmågan att möta snabbt uppkommande hot och eventuella framstötter ur fredsgruppering. Det valda exemplet är ett högnivåhot och extremt – men ändå relevant, vilket bl.a. den senaste ryska storövningen Zapad 2017 visade. Vilka militära förmågor skulle Nato kunna ha tillgängliga och verka med vid ett sådant hot?

Bakgrunden var den återkommande ryska slutövningen, med bl.a. ineliggande årsklass, i västra Ryssland, vilket skulle kunna resultera i ett värstafalls-scenario för västalliansen.⁵¹² Alla förband i västra militärdistriktet (MD) och Norra marinen ingår i övningen samt vissa tillförda förband från södra och centrala militärdistriktet. Det omfattar bl.a. två arméer, två divisioner ur luftlandsättningsstrupperna och en division ur 1:a stridsvagnsarmén. Dessa markförband understöds av en flyg-/luftförvarsarmé och av Östersjömarinens förband, inkl. enheter i Kaliningrad. Strategisk ledning utövas från Moskva och operativ ledning av ett gemensamt kommando i västra militärdistriktet.

I scenariot går aktiviteten ner efter sju dagars övning, föregivet återhämtning och återtransport till fredsbaser. Ryska medier sprider samtidigt nyheter om ett ökat förtryck av ryskspråkiga minoriteter i Baltikum och att omvärldens passivitet kommer att tvinga Ryssland att agera. Störningar på elnät och internet, sabotage mot militära och politiska funktioner samt rysk spaningsverksamhet rapporteras i hela Baltikum. Strax efter övningens slut uppfattar underrättelsekällor i väst ett omedelbart hot om ryskt angrepp inom några dygn mot de baltiska länderna, med okänt mål och oklar huvudriktning.

⁵¹² Zapad 2017 har bedömts vara en simulering av väpnad konflikt med väst, inkluderande användning av kärnvapen och en attack på baltiska länder, se t.ex. Warsaw Institute, *Zapad 2017 – Lessons ...*, 1ff.

Karta 9.2: Ryska stridskrafter⁵¹³ efter genomförd övning i scenariot



Som en del av scenariot antas Nato eller berörda länder inte ha vidtagit några större åtgärder för att förstärka försvaret av Baltikum eller Europa, genom tillförsel av andra resurser än de som redan i fred idag är grupperade i området. Förbanden i närområdet har också i huvudsak fredstida beredskap. Undantag är främst ökad underrättelsehämtning på grund av den ryska övningen, begränsningar i permissioner vid baltiska förband och viss förstärkt beredskap i militära staber.

513 De ryska stridskrafter som har övat en gemensam strategisk operation i krigsskådeplats utgörs av förband från västra, södra och centrala militärstrikten. I scenariot ingår 20:e och 2:a armén, 76:e och 104:e luftlandsättningsdivisionerna, 4:e stridsvagnsdivisionen ur 1:a stridsvagnsarmén, 6:e flyg/luftförsvarsarmén samt Östersjömarinen (ÖM) och förband i Kaliningrad.

Den inledande och övergripande frågan – vilka militära förmågor Nato skulle kunna ha tillgängliga och verka med – bröts ner i tre delar för att kunna analyseras närmare. Fokus- eller analysfrågorna i spelet var:

- Vilka uppgifter – givet scenariot och vissa ytterligare antaganden – skulle väst behöva lösa med sina stridskrafter?
- Vilka stridskrafter finns tillgängliga och vilka förmågor kan de bidra med vid olika tidpunkter? Vilka faktorer talar för respektive emot?
- Vilka förmågor är relevanta och viktigast respektive vari ligger de största osäkerheterna?

Spelet genomfördes under två dagar inom projektet med stöd av experter från övriga FOI vad gäller rysk militär förmåga och operationsanalys. Första dagen omfattade resonemang för att kartlägga vilka styrkor som finns tillgängliga för att lösa huvuduppgifter inom olika beredskapstider: ett dygn, en vecka, en månad respektive tre månader. Andra dagen omfattade det egentliga spelet med fördefinierade moment ("scriptat spel") för analys av handlingsmöjligheter (uppgifter/agerande) och förmåga. I grunden innebar detta två speldrag, inledningsvis med ett omedelbart angreppshot och därefter inom kort ett angrepp mot de baltiska staterna.

Några antaganden och avgränsningar som gjordes var:

- Tidpunkt för händelserna var hösten 2017, med de förutsättningar som följer av detta vad gäller säkerhets- och försvarspolitik, resurser och förmågor.
- Agerandet på politisk nivå, i enskilda länder eller inom Nato, analyserades inte.
- Endast resurser i länder inom projektets ansvar, exklusive Frankrike, beaktades. För USA beaktades enbart resurser i Europa och vissa snabbinsatsstyrkor på den amerikanska kontinenten.
- Endast militära resurser beaktades, dvs. inte paramilitära och civila resurser.
- Förmåga till informationsoperationer beaktades inte.
- Kärnvapenförmåga noterades, men bedömdes inte.
- Bakteriologiska (B) och kemiska (C) vapen beaktades inte.
- Sveriges roll, resurser och agerande beaktades inte.

Antagande och avgränsningar styrdes av prioriteringarna i studien, som framgår av kapitel 1. För en diskussion av konsekvenser av antaganden och avgränsningar, se vidare kapitel 10.

Fokus för analysen var de västliga handlingsmöjligheterna när hotet uppstod och innan angrepp skedde. Däremot fanns ingen strävan eller möjlighet att göra slutliga bedömningar av stridsutfall efter angreppet. Slutsatserna med tillhörande diskussion är oberoende av detta.

9.3 Västlig förmåga vid ett omedelbart angreppshot

9.3.1 Operativa uppgifter och resurser

Den första frågan som ställdes i spelet var vilka åtgärder som väst skulle vidta och vilka militära uppgifter som skulle kunna behöva lösas med stridskrafter i den rådande situationen.

På politisk-strategisk nivå kommer bl.a. Natos högsta beslutande organ, NAC, med säkerhet att sammankallas för att diskutera situationen. Det skulle göras med hänvisning till försvarsalliansens artikel 4 som föreskriver att ett medlemsland, eller partnerland, som känner sin säkerhet hotad kan inkalla rådet för konsultationer. Eftersom ingen attack har skett är inte artikel 5 tillämplig ännu.

Från NAC och även olika länder antogs i spelet att tydliga och tidiga signaler skickas om enighet inför det ryska hotet samt att beslut kan tas om åtgärder för att förstärka alliansens beredskap. Antagandet om enighet inom alliansen är en följd av att den politiska beslutsnivån inte var föremål för analys.

Följande övergripande militära mål ansågs vara avgörande att uppnå snarast för västsidan:

- Förbättrad uppfattning om läget på rysk sida vad gäller resurser och kommande verksamhet
- Ökad avskräckning genom att snabbt höja angreppströskeln, dvs. kostnaden för ett angrepp
- Skyddad och ökad handlingsfrihet för egna stridskrafter
- Begränsad rysk handlingsfrihet

Utifrån detta föreslogs att bl.a. dessa åtgärder skulle behöva vidtas:

- Öka underrättelseinhämtningen i västra Ryssland, Östersjöområdet och övriga Norden på operativ och taktisk nivå, men också mer allmänt på strategisk nivå.
- Inta högsta beredskap vid alla snabbinsatsstyrkor, inklusive VJTF, förband inom eFP samt utvalda flyg- och fjärrstridskrafter.
- Inta högsta beredskap, inklusive full mobilisering med utgångsgruppering, i de baltiska försvarsmakterna.
- Omedelbart förstärka markstridskrafter, främst eFP, i Baltikum.
- Öka närvaro av marinstridskrafter i Östersjön men även i Norska havet och Barents hav.
- Framgruppera ytterligare flygstridskrafter till Natos östra flank.
- Förbereda och skydda ytterligare förstärkningar från USA (styrkor i Europa respektive i kontinentala USA), Storbritannien, Frankrike och Tyskland till Östersjöområdet.
- Förbereda angrepp mot t.ex. Kaliningrad, ryska staber, bakre stridskrafter, infrastruktur etc.

- Förstärka närvaro av attack- och missilubåtar⁵¹⁴ i Nordatlanten samt strategiskt bombflyg i västra Europa, inklusive med kärnvapen.

Ovanstående är inte en fullständig lista av åtgärder eller uppgifter, men det avspeglar väl flertalet av de mål som behöver uppnås tidigt och som kräver att förband eller andra resurser är tillgängliga med kort varsel. Det konstaterades att ambitionsnivån i lösandet av uppgifterna kommer att spela en roll, men den analyserades inte närmare i detta steg.

Nästa steg i spelet var att kartlägga vilka förband som västsidan kan anses ha tillgängliga för uppgifterna. Inom ramen för själva spelet gjordes bedömningar av beredskap i berörda länder inom ett dygn respektive sju dygn. Redovisningen och diskussionen här avser perspektivet en vecka. Avsikten var att med kännedom om länderna göra en avvägd bedömning av vilka stridskrafter som är tillgängliga och relevanta inom ungefär en vecka. Med tillgänglig avses här att förbanden är marschberedda, dvs. klara att utgå från ordinarie gruppering med förmåga att lösa huvuduppgifter till fullo eller med vissa begränsningar.

Avgörande utgångspunkter eller tumregler var:

- Endast förband som i stort är uppfyllda både avseende personal och materiel samt övade kan lösa huvuduppgifter inom en vecka.⁵¹⁵ Dock gäller det inte hela förband, om de inte försatts i motsvarande höga beredskap i god tid i förväg.
- För arméstyrkor, t.ex. en brigad, som uppfyller kravet ovan antas – om ingen annan information finns – att ungefär 1/3 av förbandet normalt kan verka inom några dagar eller en vecka, dvs. typiskt en bataljonsstridsgrupp i brigadfallet. Bättre tillgänglighet kan förekomma, 1/2 till 2/3 av förbandet, om det är ett förband som har en känd god status/beredskap och i stort är samlat.
- För marin- och flygstyrkor, t.ex. flottiljer eller divisioner, som har mindre personalstyrka och enklare logistik, åtminstone inledningsvis, antas att ungefär 1/2 förbandet normalt kan verka inom några dagar eller en vecka. Bättre tillgänglighet kan förekomma, uppåt 2/3, om det – återigen – är ett förband som har en känd god status/beredskap och är i stort samlat.
- För särskilt armé- men även flygstyrkor har viss hänsyn tagits till beroende av att nödvändiga stödenheter har samma beredskap för att kunna lösa huvuduppgifter.

Eftersom kunskapen om status för enskilda förband är begränsad har tumreglerna ovan tillämpats i bedömningen av alla stridskrafter och förband i berörda länder. Undantag är när det finns särskild information, om låg eller hög status hos specifika förband eller stridskrafter. Kunskap om det generella läget i olika försvarsmakter har också varit viktig och påverkat bedömningen.

⁵¹⁴ Avser ubåtar med kombinationer av torpeder respektive robotar för sjö- och/eller markmål, dock inte strategiska ubåtar med kärnvapen. De senare behöver sedan länge inte framgrupperas för att nå sina mål med vapensystemen.

⁵¹⁵ Förmåga att lösa huvuduppgifter utan större begränsningar antogs, utöver övning, kräva en uppfyllnad om minst 80-90 procent. Förband med något lägre uppfyllnad och övning antogs i vissa fall kunna lösa huvuduppgifter, men med begränsningar eller lägre ambition.

Sammanställningen för några av de viktigaste förbandstyperna framgår i tabellen nedan. Redovisningen avser manöverförband i olika stridskrafter. Vad gäller såväl ledning som stödfunktioner i form av samband, understöd, underrättelser, logistik m.m. ingår dessa i varierande grad i förbanden och tillgängligheten av dessa är generellt outhärdad. Vidare finns ett större och mellan länderna varierande antal lokalförsvars- eller hemvärnsförband av skiftande kvalitet.

Tabell 9.2: Översiktlig bedömning av västliga manöverförband som kan vara tillgängliga inom en vecka⁵¹⁶

Land	Norden	Baltikum ⁵¹⁷	Polen	Tyskland	Storbritannien	USA	Totalt
Mekaniserade ⁵¹⁸ bataljoner	5-7 ⁵¹⁹	1-2	4-6	2-3	4-6	3-4	19-28
Infanteri bataljoner	1-2 ⁵²⁰	4-6	-	1-2 ⁵²¹	2-3 ⁵²²	1-2 ⁵²³	9-15
Specialförband kompanier ⁵²⁴	2-3	-	4-6	2	2-3	2-3	12-17
Attackhelikopter bataljoner	-	-	<1 ⁵²⁵	<1	<1	<1	2-3
Ytstridsfartyg ⁵²⁶	8-10	-	2-3	4-6	10-12 ⁵²⁷	3	27-34
Ubåtar	2-3	-	1-2 ⁵²⁸	<1 ⁵²⁹	3-5 ⁵³⁰	-	7-11
Stridsflyg divisioner	3-5	-	1-2	2-3	3-4	5	14-19

Markstridsbataljonerna är en blandning av tunga, medeltunga och lätta förband. De baltiska staterna står för ca ett halvdussin av förbanden med denna höga beredskap, men samtliga har äldre materiel och merparten av dem är lätta. Även Norden står samlat i bästa fall för ett betydande bidrag, men det är mycket avhängigt utbildningsrytm av värnpliktiga och om Finland lyckas mobilisera delar ur sina beredskapsbrigader. Tysklands försvarsmakt har stor potential, men har givet bl.a. dålig uppfyllnad av materiel problem med tillgängligheten i hela organisationen. Polen är mer svårbedömt, men har stora mängder äldre materiel och de förband som kan nyttjas inom en vecka torde generellt ha begränsningar i sin förmåga. De stora och kvalificerade bidragen står främst USA och Storbritannien för med bl.a. fem-sex moderna bataljoner var. Även vad gäller större ytstridsfartyg och stridsflygdivisioner dominerar dessa två länder, med ungefär hälften av enheterna.

⁵¹⁶ För samtliga inkluderas eventuella bidrag i eFP och VJTF.

⁵¹⁷ De baltiska förbanden är väl övade men har delvis äldre materiel.

⁵¹⁸ Omfattar även pansarförband och motoriserade förband.

⁵¹⁹ Bl.a. beroende på utbildningsfas.

⁵²⁰ Lätt infanteri.

⁵²¹ Främst luftburna förband.

⁵²² Luftburna förband respektive kommandoförband.

⁵²³ Luftburna förband.

⁵²⁴ Avser insatsdelarna av styrkorna.

⁵²⁵ Äldre materiel.

⁵²⁶ Robotbåt/Korvett och större fartyg, exklusive minstridsfartyg.

⁵²⁷ Inklusivt större ambifefartyg.

⁵²⁸ Äldre materiel.

⁵²⁹ Tyskland saknar tillgängliga ubåtar i dagsläget, se t.ex. Tagesschau.de, Alle sechs U-boote...

⁵³⁰ Varav 1-2 strategiska och 2-3 attackubåtar.

Spännvidden i utfallet inom en vecka är relativt stort, vilket både speglar svårigheten att inhämta information om beredskap och den genuina osäkerhet som alltid kommer att finnas på grund av de förhållanden som råder för stunden. När ingen annan information finns ger tumreglerna troligen ett mer positivt utfall än vad som är motiverat, givet dagens tillstånd i de västliga stridskrafterna. Många uppgifter tyder på att få förband är uppfyllda vad avser materiel och personal, och ännu mindre övade för högintensiv strid. Detta gäller inte minst stora militärmakter som Tyskland och Storbritannien, med i flera avseenden moderna stridskrafter. Låga siffror för tillgängligheten är med andra ord mer sannolika än motsatsen.

Det finns anledning att understryka den stora variationen i kvalitet mellan förbanden. I redovisningen ingår stående, moderna och välövade enheter som har känt god beredskap och kan användas expeditionärt. Det ingår också enheter av lägre kvalitet som kan bli relevanta, men de skulle ha begränsningar i förmågan och/eller enbart vara lämpade för att lösa nationella uppgifter. I övrigt kan vissa förband periodvis befinna sig ute i insatser utanför Europa, vilket skulle omöjliggöra tillgänglighet med kort varsel. Avslutningsvis, uthålligheten har inte bedömts men torde generellt vara mycket liten vad gäller högintensiv strid.

Sammanfattningsvis var tillgängligheten på västsidan ungefär som följer för de viktigaste förbandskategorierna, med stor sannolikhet för utfall i nedre delen av intervallen:

- 25-40 markstridsbataljoner
- 25-35 ytstridsfartyg
- 15-20 stridsflygdivisioner

9.3.2 Operativa förmågor

Givet styrkeuppsättningen på västsidan fördes resonemang i spelet om vilka operativa förmågor, i meningen förmåga att lösa aktuella uppgifter i operationsområdet som kan påräknas inom en vecka. Vi har inte haft ambition och möjlighet att bedöma alla enskilda funktioner som ledning, underrättelser, understöd, logistik m.m. även om vi gör vissa kommenterar om dessa. Underlaget och spelet fokuserade på mark-, sjö- och luftstridsförmåga. Den avgörande frågan, utöver de i bästa fall mobiliserade styrkorna enligt ovan, är i vilken utsträckning dessa kan komma till verkan och deras relevans i scenariot.

Stridskrafterna

Vad gäller markstridskrafter kommer de baltiska staternas egna stridskrafter och eFP-förbanden att utgöra huvuddelen av styrkorna i Baltikum även efter en vecka. Ett tiotal bataljoner, dvs. de tre eFP-enheterna och motsvarande ca sju baltiska enheter, med lättare eller med äldre materiel, bör vara insatsberedda. Därutöver bör två-tre kvalificerade men lätta bataljoner kunna flygas in, t.ex. amerikanska, brittiska och tyska luftburna förband. Att lyfta in mer förband, t.ex. en komplett luftburna brigad med stödförband kräver sannolikt uppåt två veckor eller mer,

även under ostörda förhållanden och med full tillgång till flygplatskapacitet, vilken det finns frågetecken kring.⁵³¹ Tyngre förband är överhuvudtaget inte realistiskt att flyga in och ännu mindre med korta tidsförhållanden. Sådana förband kräver sjö- eller landtransporter, som möjligen kan ske inom ett par veckor med lätta enheter, men kräver flera veckor för att ens påbörjas med tyngre förband, om det inte förberetts väl.

Utöver de baltiska enheterna tillkommer förband i främst Polen, vilka skulle kunna omfatta några mekaniserade bataljoner, inklusive en amerikansk enhet på rotationsbasis inom eFP. Tysk förstärkning med en enstaka tyngre bataljon skulle kunna nå Polen, men förutsättningar för landtransporter är oklara, vilket gäller både landsväg och järnväg.⁵³² Natos landförbindelse till Baltikum är vidare begränsad till en ca tio mil bred remsa mellan Polen och Litauen, det så kallade Suwalki-gapet.⁵³³ Detta har Ryssland goda möjligheter att blockera, genom att skära av två landsvägar och en järnvägslinje. Huvuddelen av Nato-ländernas styrkor behöver troligen föras in i närområdet med fartyg, genom de danska och dansk-svenska sunden och sedan över Östersjön.

Vad gäller sjöstridskrafter gäller på samma sätt att merparten som kan komma till verkan inom en vecka är enheter som redan finns i området. Det handlar initialt om färre än 10 ytstridsfartyg från Danmark, Finland, Polen och Tyskland, bortsett från ett något större antal minstridsfartyg. Här finns en osäkerhet som, utöver generellt dålig status i ländernas marina förband, beror på att de deltar i Natos gemensamma flottstyrkor. Som framgått omfattar dessa SNMG 1 och 2 respektive SNMCMG 1 och 2, där ”ettorna” i huvudsak opererar i Norra Europa och ”tvåorna” i södra Europa. De möjliga förstärkningarna inom en vecka skulle således främst vara SNMG 1 och SNMCMG 1, beroende på var de råkar befinna sig.

Natos marina styrkor är behovssammansatta och utgör typiskt små flottiljer med sex-åtta jagare, fregatter eller minjaktfartyg. Gångtiderna från t.ex. Brest till Gdansk handlar om uppåt tre dygn och från Medelhavet det dubbla under ostörda förhållanden. Hur stor del av dessa som skulle kunna avdelas till Östersjön med kort varsel är svårbedömt, uppgifter behöver troligen lösas även i Medelhavet och framförallt i Nordsjön eller Norska havet i scenariot. Men motsvarande en SNMG bör kunna vara på plats i Östersjön inom en vecka, om en flottilj inte råkar vara på plats genom de patruller som görs regelbundet. Nyttjande av norska enheter framstår som mer osäkert, det kan handla om enstaka fartyg, givet behoven i nordliga vatten i scenariot och de få enheter som Norge för närvarande kan bemanna. Antalet västliga ubåtar i Östersjön handlar om högst en handfull, tyska och polska taktiska enheter, i dagsläget snarare ett par enheter. Några attack- och missilubåtar, främst brittiska och amerikanska, förutsattes i spelet framgrupperas i Nordatlanten, Norska havet och Barents hav för bekämpning

531 Jfr beräkningar om uppåt tre veckor eller mer för motsvarande insats i Afrika, Shaplak et al, *A Global Access...*, 73. Angående flygplatskapacitet i Baltikum, se t.ex. Gardiner, RAND's "Reinforcing Deterrence...", 2016.

532 Se t.ex. Shurkin, Michael, *The Abilities of...*, 3, och Michel, *Lift the tollgates...*

533 Grigas, *NATO's Vulnerable Link...*, 2016.

av ryska sjöstridskrafter men även viss långräckviddig bekämpning med kryssningsmissiler. Inom en vecka ansågs en hangarfartygsgrupp kunna ansluta till Nordeuropa.

Vad gäller de tillgängliga flygstridskrafterna är möjligheterna att komma till verkan goda, på avstånd med stöd av lufttankning eller genom frambasering till regionen. Osäkerheten gäller bl.a. vad som behöver avdelas för andra uppgifter, främst nationellt försvar utanför Östersjöområdet. Merparten av de 15-20 tillgängliga divisionerna med stridsflyg, torde kunna lösa uppgifter i operationsområdet. Frambaserings skulle behöva ske för att kunna få ut så många flyginsatser som möjligt per dygn. Att kunna operera från ett land i området istället för t.ex. Storbritannien innebär fördubbling av antalet insatser med en given flygplansstyrka.⁵³⁴ Utöver de operativa riskerna vid ett ryskt angrepp, var det dock oklart hur baskapaciteten ser ut inom Nato på östra flanken. Som en följd är tillgången till lufttankning en nyckelfråga som kan sätta gränser för de västliga flygoperationerna.⁵³⁵ Vad gäller tillgängligt transportflyg skulle de ianspråkta hårt och troligen behöva förstärkas från USA för att lösa transportbehoven t.ex. för de förband som ska flygas in i området. Omfattningen av möjliga ytterligare resurser från USA har inte utretts.

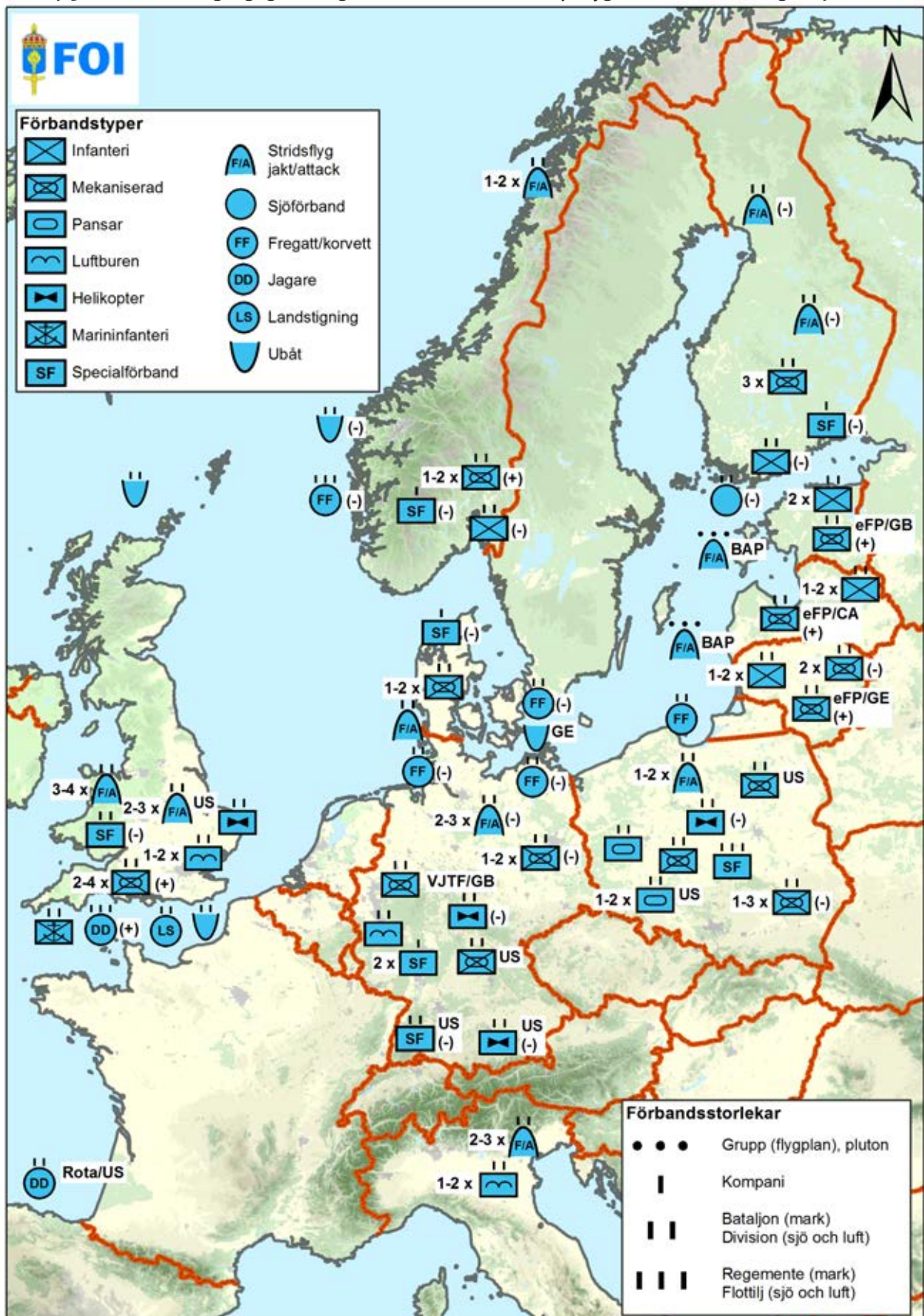
Utöver de tillgängliga flygförbanden i Europa bedömdes USA hinna påbörja framgruppering av en expeditionär flygstyrka (AEF) till Europa. Det motsvarar en behovssammansatt stor flottilj eller liten eskader med upp till 150 stridsflygplan samt ett antal stödenheter. USA har som ambition att hålla en AEF i beredskap för insatser inom ett par dygn, vilket innebär att en sådan bör kunna förstärka Europa inom en vecka, givet att de kan nyttja basresurser i området. Vidare bör USA kunna verka med strategiska resurser i form två-tre divisioner tungt bombflyg (B-52 och B-2), även om tillgängligheten inte klarades i spelet.

En viktig fråga i spelet var hur snabbt Natos snabbinsatsstyrkor, NRF inklusive VJTF, kan sättas in och hur de skulle fungera vid strid mot en kvalificerad motståndare. I dagsläget ska VJTF på papperet vara marschberedd inom en vecka med huvuddelen av styrkan, vilken inkluderar en multinationell brigad om ca 5000 soldater samt marin- och flygförband. VJTF:s markkomponent har övat på förstärkningsoperationer av östra flanken sedan 2015 och även på väpnad strid, men det är okänt hur läget är för styrkan som helhet. Även om nödvändiga politiska beslut tas samt uppgiven förmåga och beredskap innehålls, vilket är osäkert, tar det veckor innan hela NRF:s spjutspets, VJTF, kan vara på plats i Baltikum. Förstärkningsdelarna av NRF kräver en månad och längre för att bli marschberedda i dagsläget.

534 Se t.ex. Lindvall och Winnerstig, *Väpnad solidaritet*, 62-63.

535 Se t.ex. Lindvall och Forsman, *Internationella insatser i...*, 31-32 och 49, angående lufttankningsförmåga,

Karta 9.3: Översikt av tillgängliga västliga manöverförband inom sju dygn och deras basering 2017



En jämförelse med de ryska stridskrafterna, direkt öster om de baltiska länderna, i scenariot kan vara på plats. De ryska markförbanden uppgår till 40-50 manöverbataljoner. Vidare ingår i markdivisionerna ett 50-tal funktionsbataljoner med bl.a. artilleri, luftvärn-, ingenjör-, logistik och telekrigsförmågor. Stridsflygdivisionerna uppgår till ca 15 och därutöver finns även ca sju divisioner attackhelikoptrar. I Kaliningrad finns en-två mekaniserade brigader under ledning av en armékår, inkluderande bl.a. långräckviddigt luftvärn. Östersjömarinen innehåller en kustrobotbrigad, en marininfanteribrigad samt motsvarande en sjöstridsflottilj inklusive ubåtar.⁵³⁶

Av Europakartan bredvid framgår omfattning och basering i stort för de västliga manöverförband som enligt spelet kan vara tillgängliga i hemmabaser inom en vecka efter förvarning

Uppgifter

I det här skedet, dvs. innan ett angrepp har skett, är huvudfrågan vilka åtgärder som är möjliga och vad som kan uppnås med dessa i förmågetermer inkl. effekter på Rysslands intentioner och agerande. Diskussionen i spelet fokuserade på tre huvuduppgifter som behöver lösas samtidigt i detta skede:

- öka framskjuten närvaro,
- förbereda ytterligare förstärkningsoperationer
- hota rysk handlingsfrihet

Uppgifterna knyter väl an till de generella operativa målen i kartexemplet ovan i södra och mellersta Östersjöregionen – om än inte alla dessa – t.ex. att förstärka östra flanken, skydda sjöförbindelser, hindra rysk luftoperativ kontroll och hindra rysk utbredning.

Vad gäller framskjuten närvaro bör de infanteriförband som kan flygas in i området snabbt kunna förstärka eFP-förbanden och bidra till försvaret, inklusive avskräckning. Dessa förband skulle dock inte ändra den samlade västliga förmågan på något avgörande sätt, givet låg skyddsgrad, lätta vapen och få stödresurser. Förbanden skulle bl.a. vara beroende av osäker tillgång på flygunderstöd. Uthålligheten blir begränsad, givet att förberedelser som exempelvis förhandslagringar verkar saknas. Frågan ställdes om det överhuvudtaget finns ammunition, drivmedel och reservdelar för krig på plats.

De marina förbanden bör utan svårighet kunna öka sin närvaro i Östersjön med uppåt en flottilj, utmaningen är främst de fåtaliga enheterna och prioritering mellan olika uppgifter. Taktiskt flyg och helikoptrar är enkelt att snabbt flyga in. Men framgruppering förutsätter basresurser som tar tid och är komplicerat att ordna, om inte de finns på plats. Numera finns delvis förberedda baser i bl.a. Baltikum, men begränsningar bedömdes finnas vad gäller försörjning och skydd. En utökad närvaro enligt ovan, inom några dagar, skulle vara beroende av ostörda förhållanden. I spelet framhölls vidare de operativa riskerna med framgruppering av mark- och luftstridskrafter till

⁵³⁶ Persson, Gudrun (red.), *Rysk militär förmåga...*, 33, 78ff

Baltikum, givet att de kan gå förlorade tidigt vid ett angrepp, vilket i sin tur kan verka återhållande.

Vad gäller ytterligare förstärkningar handlade diskussionen å ena sidan om logistik, å andra sidan om tillgången till förband. Logistikförmågan, både transporter och försörjning, är framförallt gränssättande, i synnerhet under de första veckorna och troligen under längre tid. En månad ansågs vara minst den tid som krävs för att ordna sjö- och flygtransportresurser i stor omfattning, varav en betydande del civila sådana. Möjligheterna att skydda sjötransporter från västra Europa bör vara relativt goda åtminstone inledningsvis, givet tillgången på västliga sjöstridskrafter och motståndarens begränsningar till sjöss. Däremot föreligger troligen ett betydande hot mot större förstärkningar västerifrån genom informationsoperationer, sabotage m.m., vilka inte minst skulle rikta sig mot civila funktioner och befolkningar. Vidare skulle ryska hot om avregling i delar av operationsområdet kunna stoppa eller i varje fall kraftigt försvåra förstärkningsoperationer, till sjöss och i luften men även på marken.

Vad gäller att hota rysk handlingsfrihet diskuterades framförallt Kaliningrad, men även möjligheterna till angrepp mot ryska högre staber, bakre stridskrafter och infrastruktur. De tillgängliga markstridskrafterna i Polen ansågs inte kunna utgöra ett reellt hot mot den ryska armékår som finns i Kaliningrad. De resurser som generellt kan användas är således främst flyg och övriga fjärrstridskrafter samt specialförband. Vidare avhandlades i spelet risken för att västsidan kan eskalera konflikten genom att hota ryska kärnvapenresurser och ryskt kärnland, dvs. områden öster om Baltikum. Även hot mot Kaliningrad ansågs kunna utlösa motåtgärder från Ryssland, bl.a. bekämpning med artilleri, markrobot och specialförband. Däremot är en rysk offensiv med Kaliningrad som bas osannolik givet styrkeförhållanden, geografi och enklavens strategiska betydelse. Västliga flyg- och fjärrstridskrafter innebär, efter förstärkningar, ett hot mot ryska operationer men hur det skulle begränsa rysk handlingsfrihet i scenariot är svårbedömt.

Sammantaget skulle markförbanden på plats i Baltikum, inklusive eFP-enheter och utökad närvaro, framförallt utgöra en snubbelträdsstyrka, om än viktig för att bekräfta återförsäkran från övriga alliansmedlemmar och avskräcka genom att öka risktagandet för Ryssland. Markförbanden i Baltikum kan under gynnsamma förhållanden ha en viss fördröjningsförmåga vid ett angrepp, men den skulle vara begränsad mot stora ryska styrkor. Möjliga förstärkningar i övrigt av östra flanken inom en vecka skulle inte heller förändra styrkeförhållandena på marken på ett avgörande sätt. Försvaret av Polen skulle börja stärkas, inledningsvis framförallt genom mobiliseringen av det nationella försvaret och först efterhand med förband västerifrån.

Även en begränsad tillförsel av marinstridskrafter skulle göra skillnad och förhindra rysk sjöoperativ kontroll i Östersjön samt medge ett visst skydd av sjöförbindelserna, åtminstone väster om Öresund. Östersjöns utlopp kan troligen försvaras och rysk passage ut genom dessa bör effektivt kunna hindras. Omvänt kan Ryssland troligen relativt lätt begränsa västsidas marina handlingsfrihet

i Östersjön genom sjömålsbekämpning med robotar och offensiv minering. Det är vidare oklart om Ryssland kan hindras att nyttja Östersjöns stora öar, Åland, Gotland och Bornholm. Det skulle kunna få stor betydelse för striden till sjöss och i luften. Även västsidan ansågs ha stora fördelar av att kunna nyttja framförallt svenskt territorium som basområde, dock analyserades varken öarnas eller Sveriges roll närmare i spelet.

Tillgången på stridsflyg och fjärrstridsvapen, taktiskt och strategiskt, skulle vara Natos främsta tillgång den första veckan och säkert även på längre sikt. Genom detta ansåg spelarna att det fanns en möjlighet att hota rysk handlingsfrihet, framförallt genom hot om bekämpning av ledningsfunktioner, försörjningslinjer och infrastruktur. Däremot är det ytterst tveksamt om det skulle påverka det slutliga utfallet av operationerna på marken i Baltikum i det här scenariot. Det är säkert möjligt att reducera den ryska militära förmågan i operationsområdet med västliga flyg- och fjärrstridskrafter, men att t.ex. nedkämpa rysk luftvärns- och sjörobotförmåga över Östersjön är svårt och tar tid, om det är ens möjligt. Samma sak torde gälla möjligheten att påverka rörliga och väl skyddade ryska förband.⁵³⁷

Avslutningsvis, utöver den låga tillgängligheten på manöverförband med kort varsel, ansågs förmågorna vad avser bl.a. ledning, logistik och understöd vara en större brist och osäkerhet för västsidans förmåga. Den operativa planeringen är inte tillräckligt utvecklad, ledningsfunktionerna saknar mandat, försörjningen av förbanden är inte robust, och understödsförbanden alltför få. Dessutom har övningar avseende högintensiv strid i stora förband genomförts i liten omfattning.

9.4 Diskussion

Inom ett dygn efter förvarningen inledde Ryssland i spelet en anfallsoperation med målet att uppnå snabb politisk och militär kollaps i Lettland. Attackflyg och kryssningsrobotar sattes in i stor omfattning mot hamnar, flygfält och infrastruktur i alla de tre baltiska länderna. Markförband gick in i sydöstra Estland och östra Lettland. Luftlandsättningar skedde mot flygplatser. Flyg- och marinstridskrafter understödde markoperationen och skyddade mot Natos flyg- och marinstridskrafter. Inom ca två dygn stod de ryska markstridskrafterna med huvuddel direkt öster och söder om Riga, luftvärns- och kustrobotförband kunde verka mot södra delen av Östersjön inklusive Gotland, Östersjömarinen hindrade Natos sjötransporter och markstridskrafter var grupperade för försvar av Kaliningrad.

Nato med partners fick alltså inte mer än ett dygn på sig i spelet att reagera och förstärka försvaret av Baltikum – och det efterföljande förloppet var snabbt. Det gjordes som framgått inga avdömningar avseende hur det gick i striderna i spelet. Utfallet med tidsförhållanden enligt ovan var ett antagande, som i och för sig stämmer med andra studier som gjorts t.ex. av RAND där de baltiska

⁵³⁷ Se Lindvall och Forsman, *Internationella insatser i...*, angående västlig förmåga att verka med flyg i fientliga operationsområden.

staterna typiskt fallit inom två-tre dygn.⁵³⁸ Mycket av detta är helt beroende av förutsättningar och antaganden, som i RAND-studiens fall också upp till en veckas förberedelser för Nato, omfattningen av de ryska stridskrafterna, var Ryssland går in i Baltikum, förmågan hos de baltiska förbanden m.m. Det kan också bli ett rörligt, fragmenterat och utspritt slagfält med svårbedömda lägen.

Scenariots betydelse för utfallet av ett angrepp framgår om man jämför med en annan och fördjupad studie av de baltiska staternas militära förmåga som också har genomförts inom NOTS-projektet.⁵³⁹ I denna ställdes de baltiska militära förbanden mot ryska förband i två mindre scenarier: ett ryskt kuppangrepp mot ett enskilt baltiskt land med lokalt tillgängliga styrkor respektive ett begränsat anfall mot alla tre länderna efter viss uppladdning. I båda fallen genomförs anfällen av bataljonsstridsgrupper som bildas ur ordinarie ryska brigader i västra militärdistriktet.⁵⁴⁰

Vid båda dessa angreppsalternativ skulle de baltiska förbanden, särskilt om de stöds av eFP-bataljonerna, utgöra en styrka som troligen skulle kunna förhindra att ett ryskt angrepp blir en enkel militärpromenad från gränsen till huvudstäderna. Ett framgångsrikt försvar mot kuppangrepp hänger visserligen på att överraskningsmomentet kan hanteras, men styrkeförhållandena vid ett sådant angrepp som utförs av lokala ryska styrkor vore inte entydigt till angriparens fördel.⁵⁴¹

Mot ett något större upplagt angrepp borde åtminstone de inhemska infanteriförbanden med stöd av de mekaniserade eFP-bataljonerna i dagsläget kunna tillfoga angriparen förluster och en fördröjning, särskilt om förberedelser har hunnit vidtas. Därmed har man också höjt tröskeln och priset för ett militärt angrepp. Om några år, när balterna hunnit tillföra nya förmågor och ställa om till strid mot en mekaniserad angripare, borde siktet kunna ställas högre.

Mer intressant än utfall i enskilda scenarier och spel, som är känsliga för antaganden och kan se olika ut, är alltså de mer generella frågorna om västlig förmåga. Ambitionen i spelet var framförallt att få en uppfattning om försvarsproblemet, dvs. vilka uppgifter som behöver lösas i stort, ungefär vilka militära resurser som kan bli tillgängliga på västsidan och deras relevans i termer av förmåga samt osäkerheter och viktiga faktorer i övrigt. Utifrån det kan vissa generella slutsatser dras om den västliga förmågan – också att helt andra faktorer kan få stor betydelse i andra scenarier.

538 Shaplak och Johnson, *Reinforcing Deterrence on...*, 1ff.

539 Dalsjö och Eellend, *De baltiska staternas ...*

540 Två-tre bataljonsstridsgrupper för kuppangreppet och uppåt 15 dito för det större anfallet. Denna typ av förband, bemannade med kontraktsanställda soldater, har Ryssland använt i Donbas. Dessa har även RAND och estniska underrättelsetjänsten (Teabeamet) räknat med i sina baltiska analyser. Stridsgrupperna är snabbt gripbara, är högrörliga och har hög eldkraft, men har liten uthållighet. De lämpar sig därför för överraskande framstötter och operationer där man snabbt kan nå ett avgörande. Se t.ex. Sutyagin och Bronk, *Russia's New Ground ...*, 22ff.

541 Estland framstod som mest sårbart för denna typ av blixtagrepp, på grund av att man endast har ett stående förband, medan Litauen framstår som bättre skyddat av både geografi och större stående förband. Den stående eFP-bataljonen i Estland tillför därför angelägen förmåga inte minst mot kuppangrepp.

Det är uppenbart, oavsett scenario i Sveriges närområde, att den västliga förmågan kommer att vara mycket begränsad den första veckan efter att åtgärder börjar vidtas för att förstärka det västliga försvaret. Det gäller framförallt markstridskrafter, men även sjö- och luftstridskrafter. Det råder förstås osäkerhet om exakta antalet tillgängliga förband och deras status, men storleksordningen är relativt säker och ännu mer bedömningen av mängden förband som kan föras in i området inom en vecka. Den övergripande bilden av ofördelaktiga styrkeförhållanden för västsidan bekräftas således, framförallt vid scenarier med korta varsel och risk för högintensiv konflikt, samt när Ryssland har initiativet.

Vad gäller flyg- och fjärrstridskrafter kommer Nato snabbt att uppnå paritet och även överläge relativt Ryssland, vilket bör ge goda möjligheter att försvåra en rysk operation. Däremot är utsikterna små att framgångsrikt försvara de baltiska staterna – i alla fall vid ett större angrepp, med de förberedelser som råder hösten 2017 och när tidsförhållandena blir riktigt korta, dvs. enstaka veckor. De nödvändiga markförbanden i form av brigader med rätt typ av stöd kan inte tillföras i tid, och endast under stort risktagande. Enbart flyg- och fjärrstridskrafter kan troligen inte avgöra striden till Natos fördel. Förstärkningsoperationer, som svar på ett ryskt hot, kommer sannolikt att utsättas för störningar redan innan ett angrepp samt försvåras och i värsta fall hindras när angreppet har inletts.⁵⁴² Och skulle Baltikum falla har Nato en både politisk och militär utmaning som vuxit rejält i omfattning.⁵⁴³

Det finns vidare anledning att höja blicken och understryka än en gång att västsidan måste försvara hela operationsområdet. Nu spelades och analyserades framförallt läget i sydöstra delen av Sveriges närområde. Som redan antytts kommer svåra prioriteringar att uppstå direkt avseende vilka stridskrafter som behövs i norr för att t.ex. hindra ryskt inträngande i Nordnorge och skydda marina operativa resurser, och i söder för att t.ex. säkra basområden och försvara Östersjöns utlopp.

Det analyserades inte närmare i spelet, men det är självklart att den västliga förmågan i Europa skulle öka betydligt efter någon månad. Om ett angrepp sker försvinner troligen också eventuell tvekan från medlemsstaterna i Nato, även om det inte kan uteslutas att vissa stater skulle anse att försvaret av Baltikum är ett förlorat krig. Om västmakterna skjuter hänsyn till annan politik och ekonomi åt sidan spelar det helt säkert stor roll. Samtidigt finns hinder för styrketillväxt och förstärkning av närområdet som helt enkelt tar tid att undanröja.

Fortfarande efter två till tre månader, är det bara i fredstid uppsatta och i huvudsak uppfyllda förband som är relevanta. Politisk och militär vilja är viktig, men kan inte ersätta förmåga. Styrketillväxten kan således vara relativt god inledningsvis, men den accelererar inte. De förband som har stora brister vad gäller personal och materiel behöver i de flesta fall betydligt mer än enstaka månader för att uppnå förmåga att lösa huvuduppgifter. Samma sak gäller, troligen i ännu högre grad, för utbyggnad av olika typer av stöd och infrastruktur.

⁵⁴² Hugemark (red.), *Till bröders hjälp*, 204-206.

⁵⁴³ För bedömning av Natos militära position i Baltikum se t.ex. Clark et al, *Closing NATO's Baltic...*, 17-18.

Den politiska nivån kan alltid sätta upp hinder för västsidans möjligheter att föra fram och verka med militär förmåga. Åtminstone delar av dessa går inte att motverka genom förberedelser, samtidigt råder det brister i beredskapen i Natos militära strukturer som kan åtgärdas. Det gäller ledningsförmågan, vad avser mandat, försvarsplanering och övning, inte minst på taktisk nivå och för framgrupperade enheter. Annan bi- eller multilateral samverkan, framförallt mellan USA och berörda länder, bedömdes i spelet som ett möjligt reservförfarande, om inte Nato fungerar till fullo eller tillräckligt snabbt. Det är samtidigt oklart hur väl förberett detta är i dagsläget och med sådana lösningar skulle följa styrkebidrag från färre länder samt en risk för försvagning av alliansen.

Nato snabbinsatsstyrkor, dvs. NRF med VJTF, och eFP-förbanden har vidare tydliga begränsningar när tidsförhållandena blir korta som i det aktuella scenariot, men troligen även om längre tider gäller. Styrkornas verkliga beredskap behöver klarläggas. De multinationella enheterna har vidare i dagsläget varierande grad av förmåga i högnivåkonflikter, vilket inkluderar alltifrån behov av interoperabla sambandssystem till gemensamma insatsregler.⁵⁴⁴

Ett problem som är svårare att åtgärda är att förbandsstrukturen generellt inte är dimensionerad för högnivåkonflikter, trots att de västliga förbanden i många fall håller hög kvalitet. I spelet noterades framförallt begränsningar avseende logistik, indirekt eld, luftvärnsbekämpning och luftvärn både inom och utanför manöverförbanden.⁵⁴⁵

Vissa resurser kräver gemensam samordning, inom alliansen eller på annat sätt, på grund av att de snabbt kommer att bli bristvaror, t.ex. underrättelser, transporter, lufttankning och kvalificerad ammunition. All denna samordning går inte att improvisera och det kommer att sätta gränser för den västliga förmågan om den inte är väl förberedd. Natos senaste åtgärder, med bl.a. införande av en underrättelsefunktion under generalsekreteraren och ett nytt logistikkommando tyder på att en del återstår att göra.⁵⁴⁶ Alla omfattande förstärkningsoperationer inom rimliga tidsförhållanden kräver vidare förberedelser i form av avtal med civila aktörer, värdlandsavtal, förhandslagring och övningar. Detta finns nu endast i begränsad omfattning.

⁵⁴⁴ För beredskap inom Nato på östra flanken, se t.ex. Binnendijk och Binnedijk, *Deterring the Unthinkable...*, och Maguire, *NATO's Very High...*, 3-4.

⁵⁴⁵ Clark et al, *Closing NATO's Baltic...*, 15-16.

⁵⁴⁶ Se NATO, *NATO Headquarters* 03 Mar. 2017 och 8 Nov. 2017.

Källförteckning

- Andrén, Nils och Möller, Yngve: *Från Undén till Palme. Svensk utrikespolitik efter andra världskriget*. Stockholm: Norstedts förlag, 1990.
- Binnendijk, Hans och Binnedijk, Anika. *Detering the Unthinkable: NATO's Role Along the Eastern Flank*. <https://www.defensenews.com/opinion/commentary/2017/11/02/detering-the-unthinkable-natos-role-along-the-eastern-flank-commentary/> (Hämtad 2017-11-02)
- Clark, Wesley et al. *Closing NATO's Baltic Gap*. Estland: ICDS, 2016.
- Dalsjö, Robert. *Brännpunkt Baltikum*. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2016.
- Dalsjö, Robert, Korkmaz, Kaan och Persson, Gudrun. *Örnen, Björnen och Draken: Militärt tänkande i tre stormakter*. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2015.
- Dalsjö, Robert och Eellend, Johan. *De baltiska staternas militära resurser och förmåga*. Kommande memo. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Eellend, Johan och Granholm, Niklas. *Sveriges närområde – från Arktis till Öresund* i FOI:s underlag inför nästa försvarspolitiska inriktningsbeslut. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2017.
- Försvarsdepartementet. *Prop. 2014/15:109 Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016-2020*. Stockholm: Försvarsdepartementet, 2015.
- Försvarsmakten, *Militärstrategisk doktrin 2016*. Stockholm, 2016.
- Gardiner, Sam. *RAND's "Reinforcing Deterrence on NATO's Eastern Flank"*. A Critique. 2016.
- Giles, Keir. *Assessing Russia's Reorganized and Rerarmed Military*. Chicago: Carnegie, 2017.
- Grigas, Agnia. *NATO's Vulnerable Link in Europe: Poland's Suwalki Gap*, Atlantic Council, 2016.
- Hugemark, Bo (red.). *Till bröders hjälp. Med sikte på en svensk solidarisk strategi*. Stockholm: Kungliga krigsvetenskapsakademin, 2011.
- Lindvall, Fredrik och Winnerstig, Mike. *Väpnad solidaritet: USA:s militära närvaro i Europa fram till 2020*. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2017.
- Lindvall, Fredrik och Forsman, David. *Internationella insatser i Libyen 2011*. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2012.
- Maguire, Steven. *NATO's Very High Readiness Joint Task Force (LAND) 2017: An Analysis*. Small Wars Journal, 2017-09-07.
- Michel, Leo. *Lift the tollgates: Europe needs greater cross-border military mobility*. Helsingfors: FIIA, 2017.
- NATO. *NATO Headquarters*, 03 Mar. 2017 och 8 Nov. 2017, <https://www.nato.int/cps/en/natohq/107942.htm> respektive https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_148417.htm (Hämtad 2017-12-03).
- Neretnieks, Karlis (red.) *Angrepp mot Sverige – varför och hur*. Stockholm, Kungliga krigsvetenskapsakademin, 2016.
- Persson, Gudrun (red.). *Rysk militär förmåga i ett tioårsperspektiv – 2016*. Stockholm, Totalförsvarets forskningsinstitut, 2016.
- Shaplak, Davd A et al, *A Global Access Strategy for the US Air Force*. RAND Corporation, 2002.
- Shaplak, David A, och Johnson, Michael W. *Reinforcing Deterrence on NATO's Eastern Flank – Wargaming the Defense of the Baltics*. RAND Corporation, 2016.
- Shurkin, Michael, *The Abilities of the British, French and German Armies to Generate and Sustain Armored Brigades in the Baltics*. RAND Corporation, 2017.
- SOU 2016:57. *Säkerhet i ny tid. Betänkande av utredningen om Sveriges försvars och säkerhetspolitiska samarbeten*. Stockholm: Statens offentliga utredningar, 2016.
- Sutaygin, Igor och Bronk, Justin. *Russia's New Ground Forces: Capabilities, Limitations and Implications for International Security*. Royal United Services Institute for Defence and Security Studies, 2017.
- Tagesschau.de, *Alle sechs U-boote sind kaputt*, <https://www.tagesschau.de/inland/deutsche-u-boote-101.html> (Hämtad 2018-12-13).
- Warsaw Institute. *Zapad 2017 – Lessons Learned*. <https://warsawinstitute.org/zapad-2017-lessons-learned/> (Hämtad 2017-12-03).

10. Slutsatser

Krister Pallin m.fl.

I det följande diskuteras och sammanfattas slutsatserna avseende västlig militär närvaro och förmåga i Sveriges närområde från studien.

10.1 Aktuella hot

Den första och avgörande frågan för västlig militär förmåga i Nordeuropa är vilka hot mot fred och säkerhet som kan tänkas uppstå i området respektive vilken roll militära maktmedel har i hantering av dessa hot. Att Ryssland utgör det militära hotet mot västlig säkerhet i Europa står klart genom ryska stormaktsintressen och ageranden, trots vissa skillnader i synen mellan västlänarna. Den aktuella konflikten med väst bottnar i en geopolitisk intressekonflikt som förstärks av den nuvarande ryska politiken och ser ut att bestå de närmaste åren.

Däremot är det inte självklart vilka hot eller situationer som bör styra västsidans försvarsåtgärder och som västlig militär förmåga därmed bör mätas emot. Det finns en risk att incidenter eller mindre regionala konflikter eskalerar, utan att det var avsikten från början, men det kanske mest troliga är att en militär konflikt bryter ut som en följd av försök att ändra maktförhållanden eller möta hot mot egna intressen.

Rysslands agerande präglas av en utvecklad förmåga att utnyttja de möjligheter som uppstår, men landet har goda skäl att undvika sådana militära aktioner som medför hög risk för att utlösa västliga och framförallt Natos försvarsgarantier. Ryssland har visat vilja och förmåga att använda andra maktmedel, såsom ekonomisk utpressning, påverkansoperationer, cyberangrepp och sabotage, men också att som i Ukraina kombinera dessa med traditionella militära maktmedel. Alla scenarier behöver inte innebära att reguljära militära medel kommer till användning direkt, men i vissa fall skulle de ha en roll och vid eskalering troligen bli avgörande.

Militära handlingsmöjligheter är beroende av rådande styrkeförhållanden. De kvantitativa styrkeförhållandena i form av förband i stort, aktiv personalstyrka och tunga materielsystem i hela Europa är klart till Rysslands nackdel, med ett övertag för Nato-länderna om ungefär en faktor två. Däremot är förhållandena tydligt till rysk fördel i nordöstra Europa och under normal basering, vilket blir än tydligare om hänsyn tas till kvalitet och tillgänglighet.

De militära styrkeförhållandena mellan olika parter kan ha stora politiska konsekvenser utan att ett enda skott avlossas. En stor militär övervikt för den ena sidan, liksom svaghet eller sårbarhet hos den andra, skapar förutsättningar för utpressning eller påtryckningar med krav på eftergifter, liksom för att den svagare parten på egen hand anpassar sig till den starkares vilja.

Men Ryssland har också möjligheter att temporärt skapa och nyttja lokal militär överlägsenhet för att flytta fram sina militära positioner i Sveriges närområde. Handlingsmöjligheter med utsikt till framgång för Ryssland finns i första hand om målen är begränsade och kan nås snabbt. Om en öppen konfrontation bryter ut är ett kort krig en nödvändighet för rysk framgång, med kärnvapen som en möjlig form av brandvägg mot eskalation. En sådan utveckling vore både djupt allvarlig och svårhanterlig för västsidan.

Scenariot i det genomförda spelet, ett snabb uppdykande hot med åtföljande angrepp mot de baltiska staterna, är med den logiken en händelseutveckling som väst behöver förbereda sig för att kunna mota och möta. Samtidigt finns flera andra scenarier som kräver västliga förberedelser, som skulle kunna involvera Baltikum eller kortsiktigt besättande av andra territorier – men behöver inte göra det. Med hänsyn till ryska intressen och rysk förmåga är en kombination av reguljära och icke-reguljära angrepp naturlig och vad som kan förväntas om en allvarlig konflikt skulle utbryta.

Slutsatserna vad gäller ett militärt hot mot Baltikum med kort förvarning är till del generaliserbara för andra situationer. Det handlar dock inte i första hand om utfallet, utan om styrkor och svagheter i västländernas militära förmågor respektive hot och möjligheter vad gäller agerande. Det baltiska scenariot är något av ett värstafall för västsidan på grund av styrkeförhållandena, geografin och de kort varslen. Medan slutsatserna vad gäller t.ex. de taktiska förmågorna kan vara stabila, kan styrkeförhållanden och utfall på strategisk nivå ändras helt av andra tidsförhållanden och annan geografi.

10.2 Styrkor och beredskap

Det är svårt att reda ut status och aktuell beredskap vid enskilda förband i västländerna, på grund av sekretess men också för att det faktiska läget kan vara svårbedömt även för respektive försvarsmakters ledningar. Beredskap omfattar här alltifrån tid för mobilisering till när uppgifter kan börja lösas i ett operationsområde, en serie moment som kan ta mycket olika tid och kraft beroende på förberedelser och situation. Närmare analys av ländernas säkerhets- och försvarspolitik och deras försvarsmakter gör det samtidigt möjligt att dra en del slutsatser om de västliga styrkorna.

Vad gäller högre beredskap kan många västliga förband som finns på papper lätt uteslutas; de som inte i huvudsak är uppfyllda med personal och materiel samt inte är övade har inga utsikter att inom några veckor kunna lösa huvuduppgifter i strid med en kvalificerad motståndare. Och inom några få dagar kan inte ens förband av högsta status verka som helhet, om de inte explicit försatts i sådan beredskap. I normalfallet är varken all personal eller all materiel tillgänglig med så kort varsel, på grund av ledigheter, vakanser, reparationsköer etc.

Inom en vecka innebär detta en tillgänglighet på västsidan om 25-40 markstridsbataljoner, 25-35 ytstridsfartyg och 15-20 stridsflygdivisioner i ordinarie gruppering – med hög sannolikhet för låga utfall och stor variation i

kvalitet mellan förbanden. I bedömningen ingår en grupp förband som har känt god beredskap och kan användas expeditionärt, men också en grupp förband som skulle ha klara begränsningar i förmågan och/eller enbart vara lämpade för att lösa nationella uppgifter. Detta gäller även stora militärmakter som Tyskland och Storbritannien, med i flera avseenden moderna stridskrafter.

När det gäller tillgången på förband på längre sikt skulle den västliga förmågan i allmänhet och på papperet öka rejält efter 2-3 månader. Om vi bara ser till USA, Tyskland och Storbritannien kan det handla om upp emot 7-8 markdivisioner, 25-30 större ytstridsfartyg inklusive en hangarfartygsgrupp, 500-700 stridsflygplan. Det skulle kunna bli mer, framförallt vad gäller sjö- och luftstridskrafter från USA i form av ytterligare hangarfartygsgrupper och expeditionära flygstyrkor. Men detta är sin tur beroende av USA:s engagemang i övrigt och allvaret i olika konflikter.

Fortfarande efter tre månader är det samtidigt bara uppsatta och i huvudsak uppfyllda förband som är relevanta. Styrketillväxten kan således vara relativt sett stor inledningsvis, men den är samtidigt behäftad med tydliga begränsningar, som inte minskar efter några månader. Vad gäller länder som Tyskland och Storbritannien är långtifrån alla förband i insatsorganisationerna tillgängliga inom tre månader. Det är inte osannolikt att mindre än hälften av krigsförbanden är fullt operativa, dvs. kan lösa huvuduppgifter utan begränsningar, fortfarande efter ett kvartal.

Trots att Nato vid en konflikt, om man ser till numerär, efter ett par månader kan nå upp till en volym som kan börja jämföras med ryska sidan i närområdet råder kort sagt stor osäkerhet om både mängd av och status för förbanden. Större personal- och materielbrister, inklusive förnödenheter, torde vara mycket svåra att rätta till snabbt om inte färdiga beredskapsplaner finns för detta. Vidare råder en ännu större osäkerhet om de stödfunktioner som krävs för väpnad strid i en högintensiv konflikt verkligen finns och har samma beredskap som manöverenheterna. Förmågor som är tydligt eftersatta, efter ett par decennier av stabiliseringsoperationer, är t.ex. ledning av gemensamma operationer, logistik, luftvärnsbekämpning, luftvärn, indirekt eld och telekrig.

Sammantaget finns många frågetecken om status och beredskap i de västliga stridskrafterna, i såväl manöverenheter som stödenheter. Förbandsläget på papperet ger inte en korrekt bild, och flera kända brister tar månader eller längre att åtgärda.

10.3 Avgörande förmågor

De europeiska länderna, inklusive USA i Europa, har många förmågor som är en förutsättning i modern krigföring, men resurserna är splittrade mellan stater. Ofördelaktiga styrkeförhållanden i Sveriges närområde uppvägs inte heller generellt av högre kvalitet och tillgänglighet. Det är snarare Ryssland som för närvarande har ett övertag i förmåga på förbandsnivå och i större formationer, särskilt vad gäller strid mot en kvalificerad motståndare. Utan att göra direkta

styrkejämförelser framstår några delförmågor som särskilt avgörande för västländernas samlade förmåga vid en militär konflikt med Ryssland.

Nato måste ha förmåga att snabbt och samlat kunna leda en kollektiv försvarsoperation. Det handlar inledningsvis om att kunna ta de politiska beslut som krävs för en artikel 5-operation i tid. Lika avgörande som de politiska besluten är att Natos militära ledningsfunktioner har en utvecklad planering och att de mandat finns som krävs för att leda operationerna på militärstrategisk, operativ och taktisk nivå. Som en del kan SACEUR behöva större möjligheter att agera utan ytterligare politiska beslut i krislägen. I dagsläget verkar t.ex. eFP-förbanden i Baltikum fortfarande sakna orderverk för att direkt kunna ta upp striden vid ett angrepp. Annan bi- eller multilateral samverkan, framförallt mellan USA och berörda länder, kan vara en möjlighet men det oklart hur väl förberett detta är i dagsläget.

Västländernas utmaningar finns också i samordningen av multinationella förband och resurser. Alliansens snabbinsatsstyrkor, dvs. NRF med VJTF, och eFP-förbanden har tydliga begränsningar och deras verkliga beredskap behöver klarläggas. De multinationella förbanden har vidare i dagsläget varierande grad av förmåga i högnivåkonflikter. Vissa resurser kräver samordning på grund av att de snabbt kommer att bli bristvaror, t.ex. underrättelser, transporter, lufttankning och kvalificerad ammunition. Bristande förberedelser här kommer att sätta gränser för den västliga förmågan, särskilt initialt. Natos senaste åtgärder, med bl.a. införande av en underrättelsefunktion under generalsekreteraren och ett nytt logistikkommando är exempel på denna insikt.

Förmåga att genomföra respektive skydda förstärkningsoperationer kan vara avgörande för väst vid en konflikt i Sveriges närområde. Med nuvarande resurser och basering kommer den västliga förmågan i Sveriges närområde att vara mycket begränsad de första dagarna och veckorna efter att åtgärder börjar vidtas. Det gäller framförallt markstridskrafter men även sjö- och luftstridskrafter. Alla omfattande förstärkningsoperationer inom rimliga tidsförhållanden kräver förberedelser i form av avtal med civila aktörer, värdlandsavtal, förhandslagring och övningar. Att utan sådana förberedelser, som nu endast finns i begränsad omfattning, inom några veckor rejält förstärka försvaret av östra Natos flank går knappast.

Stridsflyg och fjärrstridsvapen skulle rimligen vara Natos främsta tillgång, men hur det skulle begränsa rysk handlingsfrihet är svårbedömt. I det spelade Baltikumscenariot är det tveksamt om väst skulle kunna påverka utfallet av operationerna på marken genom angrepp från luften. En avgörande fråga är hur väl Ryssland å ena sidan kan avregla operationsområdet, å andra sidan i vilken utsträckning Nato kan motverka detta och påverka rysk förmåga i övrigt. Allmänt skulle stora operativa risker vara förknippade med västs förstärkningsoperationer, givet hotet mot transportrörelser och att tillförda stridskrafter riskerar att gå förlorade tidigt vid ett angrepp.

Efterhand, även om det handlar om ett par månader eller mer, kommer Natos styrketillväxt att leda till övertag i Europa gentemot Ryssland, framförallt vad gäller förmåga till sjö- och luftstrid – däremot knappast när det gäller markstrid i närområdet. Gränssättande kommer i viss utsträckning att vara tillgång på manöverförband, men troligen ännu mer på lednings- och stödförband samt genomförd övning i högintensiv strid. Vidare kommer svåra prioriteringar att uppstå mellan olika delar av ett troligen stort operationsområde samt, i värsta fall, mellan europeiska och andra tänkbara konflikthärder.

Politisk och militär vilja är oerhört viktig, men kan inte ersätta förmåga. Det gäller därför att ha tillräcklig förmåga att avskräcka från fortsatta angrepp och skydda sin handlingsfrihet, politiskt och militärt, för att kunna fortsätta styrketillväxten, såväl kvantitativt som kvalitativt. Besluten i berörda länder och Nato vid inledningen av en konflikt blir viktiga, men snart kommer nya snabba och svåra beslut att krävas.

10.4 Utvecklingen de närmaste åren

Den pågående omställningen till kollektivt försvar i västländerna och deras försvarsmakter har bara börjat. Riktningen är tydlig, men samtidigt präglas reformeringen av ambivalens och olika hastighet i flera länder. Som framgått finns åsiktsskillnader om hur allvarligt hotet från Ryssland är och vad det består av. Förutom säkerhets- och försvarspolitiska beslut behövs ett nytt förhållningssätt både politiskt och militärt vad gäller försvaret när uppgiften förändras. Försvarsvilja och andra mjuka faktorer kan ha stor betydelse för utvecklingen i försvarsmakterna och den faktiska militära förmågan.

Det finns vidare fortfarande andra hot, framförallt terrorism, och regionala säkerhetspolitiska intressen som konkurrerar om uppmärksamheten och begränsade resurser. Militärutgifterna i samtliga berörda länder har vänt uppåt, men för närvarande ökar de markant endast i Norge, de baltiska länderna och Polen. I övriga länder är satsningarna relativt stabila i reala termer, det gäller inte minst de stora militärmakterna Tyskland och Storbritannien liksom för övrigt även Frankrike som inte är med i studien denna gång. I USA beräknas utgifterna stiga ytterligare något, men sedan vända nedåt från 2019.

Innebörden är att reformutrymmet är begränsat i flera länder, särskilt i de fall där investeringsandelen är låg. Samtidigt har i princip alla länder, från olika nivåer, ett stort behov av att utveckla sina militära förband för försvarsuppgiften, inklusive fylla upp dem med utbildad personal och modern materiel. Det är långtifrån självklart att försvarsmakterna kan få mer pengar. De förbättringar av försvarsförmågan som behöver göras är dessutom sådana som tar tid att genomföra även om det finns resurser, dvs. införande av omfattande och dyra materielsystem, ökad rekrytering och utbildning av personal, samt utvecklad övningsverksamhet med stora och högre förband. Det tar normalt minst ett par år, i fredstid ofta flera år innan nya investeringar leder till signifikant höjd förmåga. Vidare behöver en del av förmågeutvecklingen ske i multinationell samordning inom främst Nato, men ibland även EU. Nato-ländernas förmågeutveckling

stys bl.a. av alliansens gemensamma försvarsplanering där olika styrkemål sätts för medlemsstaterna. Här kan man förvänta sig diskussioner om inriktningen de kommande åren, och om huruvida alliansen ska vara inriktad på konventionell försvarsförmåga eller på avskräckning, inklusive vilken roll kärnvapnen ska ha i det kollektiva försvaret. I stort sett alla länder, bortsett från USA, är dessutom mer eller mindre beroende av stöd med vissa förmågor från andra medlemmar.

Även om Nato har den i särklass viktigaste rollen för militärt försvar finns omständigheter som kan driva på försvarssamarbetet i EU. Frankrikes åberopande av artikel 42.7 i Lissabonfördraget 2015 visade att EU:s medlemsstater kan välja att åberopa solidariteten i EU när de hotas. Andra drivkrafter handlar om Storbritanniens kommande utträde ur EU, kraven från USA på europeiska Nato-medlemmar att satsa mer på sitt försvar, viljan att motarbeta anti-EU-krafter samt det ansträngda ekonomiska och säkerhetspolitiska läget. I relationen mellan EU och Nato kvarstår såväl politiska låsningar som brister i samordningen. I linje med detta antog EU och Nato vid alliansens toppmöte i Warszawa 2016 en gemensam deklaration och en handlingsplan, rörande bl.a. cybersäkerhet, övningar och förmågeutveckling.

Det finns ett starkt och gemensamt uppfattat behov av reformering och förmågeutveckling i de västliga försvarsmakterna. Riktningen är också redan utpekad i flertalet fall, men förutsättningarna för genomförande varierar, med ofta blandat politiskt stöd, oklar finansiering av nya viktiga investeringar och otillräcklig personalförsörjning i flera länder. Omfattning och ledtider gör dessutom att större förändringar i den operativa förmågan generellt tar minst ett par år eller mer att uppnå. Det råder därmed stor osäkerhet om vilka ytterligare förmågor som i praktiken kommer att finnas på västsidan bortom 2018.

10.5 Avgränsningar och fortsatt arbete

Sammantaget har denna studie – inom ramen för givna avgränsningar – i stort klarlagt den västliga militära närvaron i Nordeuropa respektive några centrala västliga styrkor och svagheter i militär förmåga i närtid och vid korta tidsförhållanden.

Ett antal faktorer som har stor påverkan på förmågan och i slutändan för utfallet av olika situationer har diskuterats, bl.a. spännvidden av olika hot, styrkerelationer i tid och rum, beredskap vid förbanden, viktiga förmågor inklusive beroendet av stödfunktioner, samordningen inom Nato, motståndarens inverkan och resursbegränsningar för styrketillväxten.

De antaganden och avgränsningar som har gjorts innebär att slutsatserna framförallt gäller under de politiska och militära förutsättningar som vi har i Europa och Sveriges närområde i dagsläget, vilket följer prioriteringarna i uppdraget. Samtidigt ändras den militära förmågan relativt långsamt i försvarsmakter, särskilt i fredstid. De innebär att läget vad gäller tillgängliga stridskrafter bör se likartat ut de närmaste ett till två åren. Det som främst skulle kunna ändra situationen på kort sikt är om USA grupperade fram betydligt mer

stridskrafter till Europa. Det finns inga sådana kända politiska intentioner idag, men en viss ökning kan ligga i korten framöver.

Vad gäller agerande på politisk nivå i enskilda länder och inom Nato, i samband med en kris eller konflikt, är det svårbedömt och självklart starkt beroende av situationens art och allvar. Brist på konsensus bland västländerna skulle kunna ha en stor negativ inverkan på den militära närvaron och förmågan i Sveriges närområde, både vad gäller nyttjande av förband på plats och resurser som skulle kunna tillföras. Slutsatserna utgår från en ideal situation vad gäller sammanhållningen i Nato, och därifrån finns en uppenbar fallhöjd beroende på händelseutveckling.

Flertalet länder som skulle ha en viktig roll för kollektivt försvar i Nordeuropa har ingått i studien 2017. Att framförallt Nato-länderna Frankrike och Nederländerna exkluderades ändrar inte slutsatserna i stort. Däremot måste dessa länders roll och resurser också studeras för en mer komplett bild av den militära förmågan i närområdet. Frankrike har tillsammans med Storbritannien den mest expeditionärt kompetenta försvarsmakten i Europa.

Vidare behöver Sveriges och Finlands roller samt betydelsen av nordiskt samarbete studeras. För de övergripande slutsatserna om västlig förmåga och styrkeförhållanden har Sverige och Finland mindre betydelse. Men Sverige skulle i vissa situationer kunna spela en roll. Utöver att göra vissa förmågebidrag t.ex. avseende marin och flyg, blir det viktigt för båda sidor att nyttja eller förhindra nyttjande av svenskt territorium. Finlands roll och resurser har analyserats, men landet har inte spelats aktivt på västsidan. Om Finland drogs in i samband med ett krigsutbrott skulle bl.a. dess luftstridskrafter med långräckviddiga system kunna bli en faktor att räkna med.

Avgränsningen till spel med enbart militära resurser har liten betydelse i det aktuella scenariot med korta tidsförhållanden och där omfattande reguljära hot dominerar helt. I andra fall som till exempel skymningsläge eller störda förhållanden med inslag av hybridkrigföring m.m., kan paramilitära förband och civila försvar få stor betydelse för försvarsförmågan.

Förmåga till informationsoperationer, inklusive cyber/IT-försvar, finns bl.a. – men inte enbart – i militära stridskrafter och förutsätts nyttjas som andra förmågor, men den har inte behandlats närmare. Det går därmed inte ha en säker uppfattning om påverkan på slutsatserna, annat än att förmåga till informationsoperationer finns både i Ryssland och på västsidan samt att degradering kan ske av de militära och civila resurserna på båda sidor. Om man ser till exempelvis cybersäkerhet har ofta samhällenas civila delar betydligt sämre skydd än försvarsmakter. Det innebär att hotet från ryska informationsoperationer mot västlig militär förmåga bl.a. kan finnas via försvagat stöd från samhällen i övrigt inklusive näringsliv.

Såväl strategiska som taktiska kärnvapen fanns med som faktorer i det operativa spelet och kommer redan tidigt att ha en roll vid en militär konflikt,

framförallt genom att begränsa handlingsfriheten samt påverka målen för och genomförandet av konventionella operationer. I sammanhanget behövs en aktuell kartläggning av resurser och beredskap, inklusive planering, men också studier av olika situationer för att bedöma kärnvapenförmågan och dess påverkan. Detsamma gäller i grunden kemiska och bakteriologiska vapen, även om de ofta anses mindre aktuella idag.

För en utvecklad och mer fullständig uppfattning om västlig militär närvaro och förmåga i Nordeuropa behöver fler ämnen studeras, utöver de som har nämnts ovan. För uppdatering och fördjupning bör redan studerade länder följas, inklusive säkerhets- och försvarspolitik, militära styrkor och militär förmåga. Ytterligare viktiga faktorer för västlig förmåga är Natos ledning och planering av försvarsoperationer, västliga flyg- och fjärrstridskrafter, rysk förmåga till avregling (A2/AD) och västlig förmåga till motverkan, stödförmågor och gemensamma förmågor inom Nato samt förmågeutvecklingen på längre sikt. Vidare är det av vikt att med stöd av nya spel studera olika händelseutvecklingar och styrkeförhållanden, inklusive förlopp med avdömningar av strider samt fördjupning avseende särskilt viktiga förmågor. Avslutningsvis bör även konsekvenserna för Sveriges säkerhet och försvar analyseras i kommande arbeten.

11. Om författarna

Bengt-Göran Bergstrand är förste forskare vid FOI:s enhet för säkerhetspolitik, med olika länders försvarsutgifter och ekonomisk utveckling som främsta expertis. Han är civilekonom från Handelshögskolan, men har även studerat vid Stockholms universitet och College of Europe i Brugge. Bengt-Göran har under senare tid bl.a. publicerat sammanställningar om Natos respektive Östersjöländernas försvarssatsningar. Han har även arbetat vid SIPRI och FN:s Nedrustningsbyrå (UNODA), med hur försvarsekonomiska data kan användas för rustningskontroll och nedrustning.

Robert Dalsjö är disputerad och forskningsledare vid FOI:s enhet för strategi och policy, med inriktning mot militärpolitiska frågor, för närvarande svenska nationella intressen, tröskelförsvar och avskräckning, samt militär säkerhet i Östersjöregionen. Han har tidigare bl. a. arbetat med svensk och nordisk säkerhetspolitik, rustningskontroll, marina frågor, internationella operationer och Sveriges roll under det kalla kriget. Robert har även tjänstgjort vid Försvarsdepartementet och Sveriges Nato-delegation. Han är aktiv reservofficer inom Försvarsmakten.

Pär Eriksson är forskningsledare vid FOI:s enhet för samhällets säkerhet, med försvarspolitik, totalförsvar, internationella insatser och metoder för erfarenhetshandling som främsta fokus. Han har de senaste åren bl.a. lett ett regeringsuppdrag om hur insatsen i Afghanistan påverkat Försvarsmakten och medverkat i en rad olika studier om försvarspolitik och totalförsvar. För närvarande arbetar Pär bl.a. i ett större forskningsprojekt om erfarenhetshandling.

Eva Hagström Frisell är forskningsledare vid FOI:s enhet för säkerhetspolitik, med europeisk säkerhet och internationella insatser som expertområden. Hon har nyligen publicerat rapporter om Tysklands och Polens säkerhets- och försvarspolitik. Eva har även tjänstgjort som analytiker vid Försvarsdepartementet och som strategisk rådgivare vid Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).

Michael Johnson är disputerad och förste forskare vid FOI:s enhet för strategi och policy med inomstatliga konflikter och icke-militära säkerhetshot som huvudinriktning. Han har på senare tid publicerat rapporter om Somalia, Nigeria och Syrien, samt bidragit till en studie om säkerhets- och försvarspolitik i norra Europa. Michael har doktorerat i statsvetenskap och har tidigare bl.a. tjänstgjort som konsult för Internationella Valutafonden (IMF) och operationsanalytiker vid Försvarsmakten.

Madelene Lindström är analytiker vid FOI:s enhet för säkerhetspolitik med särskild inriktning på Nato. Hon har en magisterexamen i statsvetenskap från Uppsala universitet. Hon har tidigare bl.a. skrivit om tröskelförsvar och avskräckning samt om EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik. Madelene har även tjänstgjort som operationsanalytiker vid Försvarsmakten

samt som analysstöd vid Förvarsdepartementet och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).

Erik Nordstrand är disputerad och forskningsledare vid FOI:s enhet för förmågeutveckling, med spel som expertområde. Erik arbetar huvudsakligen och sedan många år tillbaka med spel som metod för analys och studier av problem och förlopp. Erik har skrivit flera handböcker inom området, ger kurser och anordnar nationella spelkonferenser inom försvarsområdet. Erik har även tjänstgjort som operationsanalytiker vid Försvarmakten.

Krister Pallin är analytiker vid FOI:s enhet för strategi och policy med försvarsplanering, militär doktrin och ledningsfrågor som främsta expertis. Han har bl.a. lång erfarenhet som operationsanalytiker inom Försvarmakten och Förvarsdepartementet. Krister har lett flera stora projekt inom sina expertområden och även innehaft olika chefspositioner inom myndigheten. Han är aktiv reservofficer inom Försvarmakten.

Niklas H. Rossbach är förste forskare vid FOI:s enhet för säkerhetspolitik, med inriktning mot amerikansk och europeisk säkerhetspolitik. Nyligen har han bl.a. skrivit om Brexit och tidigare om de strategiska följderna av ny amerikansk energiutvinning. Niklas har doktorerat i historia vid Europeiska universitetsinstitutet på anglo-amerikanska relationer och även genomfört en postdoc om psykologiskt försvar vid the Changing Character of War Centre vid universitet i Oxford.

Anna Sundberg är forskningsledare vid FOI:s enhet för säkerhetspolitik, och inriktad mot europeiska staters säkerhets- och försvarspolitik, särskilt Frankrike. Hennes senaste rapporter handlar om Tyskland och Polen. Anna har tidigare skrivit flera rapporter om den säkerhets- och försvarspolitiska utvecklingen i EU. Hon har även arbetat vid Förvarshögskolan och det franska forskningsinstitutet Fondation pour la recherche stratégique samt tjänstgjort som analytiker vid Förvarsdepartementet.

Per Wikström är disputerad och forskare vid FOI:s avdelning för CBRN skydd och säkerhet, med biologiska vapen som expertområde. Han är involverad i hot- och riskanalyser rörande såväl biologiska som kemiska ämnen. Per stöder bl.a. UD som teknisk expert arbetet inom exportkontrollregimen Australiengruppen. Dessutom har han drygt 10 års erfarenhet som karritare och konsulteras som sådan av en mängd olika FOI-projekt.

Mike Winnerstig är disputerad och forskningsledare vid FOI:s enhet för säkerhetspolitik, med amerikansk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik samt Nato och andra transatlantiska frågor, som huvudsakliga expertområden. Han har, utöver ett stort antal skrifter och lång erfarenhet bakom sig inom dessa områden, sedan 2010 även studerat Östersjöområdets säkerhetsproblem, särskilt de baltiska ländernas försvars- och säkerhetspolitik. Mike har även tjänstgjort som analytiker vid Förvarsdepartementet.

FOI bedriver säkerhets- och försvarspolitisk forskning till stöd för bl.a. regeringskansliet, särskilt Försvarsdepartementet.

Projektet Nordeuropeisk och transatlantisk säkerhetspolitik (NOTS) ska upprätthålla kompetens avseende västländernas säkerhets- och försvarspolitik, försvarsutgifter, militära förmågor, operationer, övningar, beredskap m.m. Projektet ska, utöver att följa relevanta länder och organisationer, bl.a. kunna göra samlade analyser av den militärstrategiska utvecklingen i Nordeuropa och även av aktuella händelser som påverkar de militära förhållandena i området.

Västlig militär förmåga 2017 innehåller en analys av västländernas militära närvaro och förmåga i Sveriges närområde. Frågor som studien behandlar är: Hur ser omvärldsutvecklingen ut vad gäller hot med fred och säkerhet i Nordeuropa? Vilken är den säkerhets- och försvarspolitiska inriktningen i länderna och de multinationella organisationerna? Vilka militära styrkor har länderna och hur utvecklas dessa? Vilken militär närvaro och förmåga har länderna var för sig respektive samlat i Sveriges närområde? Vilken utveckling av västlig förmåga kan vi förvänta oss de närmaste åren?

Denna rapport, liksom ett urval av övriga FOI-publikationer inom projektet, finns tillgänglig i PDF-format via www.foi.se/var-kunskap/sakerhetspolitik.