

Fra gnier til spendabel: Udviklingen i Danmarks syn på forsvarsudgifter 2014-2025

Temanummer: Dansk forsvar og forsvarspolitik i vækst og forandring. Og hvad så?

I artiklen argumenteres der for, at to forhold har ændret forudsætningerne for, og prioriteterne i, dansk sikkerheds- og forsvarspolitik. Først Ruslands fuldskalainvasion af Ukraine i 2022, som resulterede i et grundlæggende opgør med det traditionelle syn på forsvarsudgifterne, der nu kom i overensstemmelse med NATO's målsætninger. Dernæst Donald Trumps genvalg i 2024 og åbenbaringen af det transatlantiske interesse- og værdifællesskabs skrøbelighed og usikkerheden om den amerikanske sikkerhedsgarant, der fulgte, da konturerne af Trumps udenrigs- og sikkerhedspolitiske linje for sin anden periode tonede frem. Større bidrag til europæisk sikkerhed var nu ikke længere (kun) for at fastholde USA engageret i Europa, men skridt i retning af at gøre Europas sikkerhed uafhængig af USA og dermed bedre forberedt på den dag, hvor den transatlantiske alliance måtte bryde endeligt sammen.

”Ti år fra nu er for sent. For at være helt ærlig og direkte. Jeg har foreslået senest i 2030”, lød det fra statsminister Mette Frederiksen på NATO-topmødet i Haag i juni 2025 i relation til målsætningen om fremover at bruge fem procent af BNP på forsvar og sikkerhed, som alliancens medlemslande netop var nået til enighed om (Thomsen 2025).

Udtalelsen illustrerer et markant skifte i synet på forsvarsudgifter. Traditionelt har Danmark haft det svært med, hvad der blev anset for (for) høje udgifter til forsvar, og hvor der historisk ikke har været politisk flertal for at allokere så meget som ønsket af NATO og USA. Summen af de danske forsvarspolitiske prioriteter gav derfor historisk indtryk af en allieret, der ønskede at opnå den amerikanske sikkerhedsgaranti til den lavest mulige pris (Ringsmose & Brøndum 2018; Jakobsen 2021).



**JAKOB LINNET
SCHMIDT**

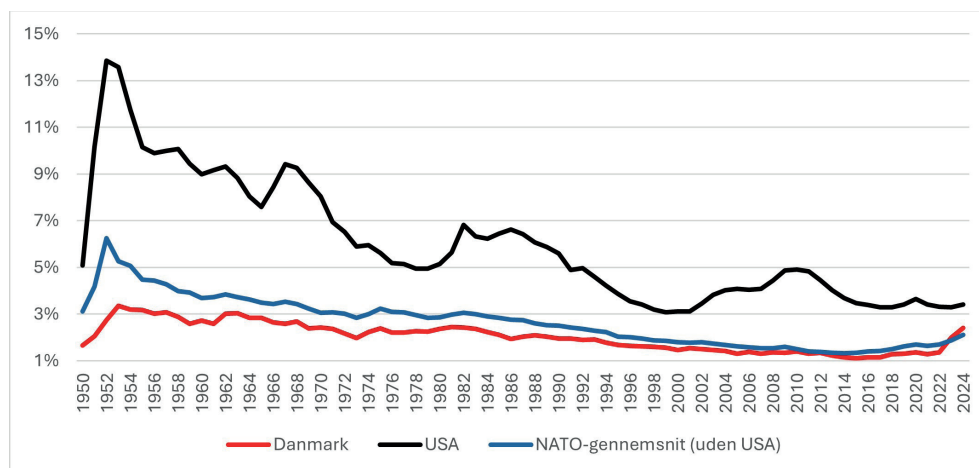
Dansk Institut for
Internationale Studier og
Københavns Universitet
jals@diis.dk



**MIKKEL RUNGE
OLESEN**

Dansk Institut for
Internationale Studier
mro@diis.dk

Figur 1. Forsvarsudgifter 1950-2024



Kilde: SIPRI (2025).

Note: Island, der ikke har et forsvarsbudget, indgår ikke i NATO-gennemsnittet.

Som figur 1 viser, har Danmarks forsvarsudgifter fulgt de generelle tendenser blandt NATO-landene (fraregnet USA), men indtil for ganske nylig på et lavere niveau. Hvad figuren skjuler, men som afsløres af de bagvedliggende tal, er, at Danmarks forsvarsbudgetter i lange perioder har været blandt de absolut lavest. Det er fortid nu. Fra 2023 er Danmark for første gang placeret over gennemsnittet. Og tilmed er Danmark nu, som illustreret ved statsministerens udtalelse på NATO-topmødet, pludseligt et af de lande, der taler for håndfaste forpligtelser og korte tidshorisonter for øgede forsvarsudgifter. Fokus i denne artikel er at analysere og forklare, hvornår og hvorfor denne forandring har fundet sted.

En selverklæret kerneallieret under pres: 2014-2022

Den skærpede sikkerhedspolitiske situation i Europa, der kom til udtryk på NATO-topmødet i Wales i juni 2014, satte Danmarks allianceposition under pres. Med ophøret af den kolde krig var Danmark hurtig til at tage bestik af de ændrede vilkår. Især kombinationen af den gradvise omstilling af Forsvaret med fokus på at tilvejebringe udsendelsesparate enheder til internationale operationer og den politiske vilje til at efterkomme efterspørgslen efter dem højnede Danmarks anseelse i NATO og USA (Jakobsen 2015, s. 8-11; Jakobsen 2021, s. 90-93). Kombineret med risikovillighed kompenserede det til en vis grad for de fortsat lave forsvarsudgifter. I 2014 svingede pendulet imidlertid tilbage til forsvarsudgifter som den centrale byrdedelingsindikator i NATO. Egentlig havde det siden 2006 været målsætningen at anvende i omegnen af to procent af BNP på forsvar. Men med Ruslands annektering af Krim blev målsætningen konkretiseret. I Wales nåede stats- og regeringscheferne således til enighed om, at de lande, der ikke anvendte to procent på forsvar, skulle standse den nedadgående tendens, bestræbe sig på at øge realvæksten i udgifterne samt gøre en indsats for at nå målsætningen inden for et årti (Schmidt 2021, s. 135-139).

Det var en målsætning, Danmark havde det svært med. Martin Lidegaard har siden fortalt, at Tyskland støttet af Danmark og en række mindre lande op til vedtagelsen forsøgte at modarbejde det amerikanske ønske om en hård formulering: ”Som radikal udenrigsminister vil jeg ikke skrive under på, at vi forpligter os til to procent. Jeg har derfor hele mit juridiske hold i sving. De skærer ud i neon for mig, at det her er så blødt, vi kan få det. Formuleringen er blevet vendt med tyskerne, og amerikanerne er sure. Men hvis vi lover at vende udviklingen, kan vi få et kompromis igennem” (Jansen 2020, s. 150). Derudover havde regeringen held til at få indføjet, at retningslinjen ikke nødvendigvis påvirkede allerede indgåede aftaler. For Danmarks vedkommende betød det, at det gældende forsvarsforlig for perioden 2013-2017, der i øvrigt indeholdt besparelser på ca. 15 procent, kunne implementeres som planlagt (Ringsmose & Rynning 2017, s. 415-416). I Wales var det derfor en tilfreds statsminister Helle Thorning-Schmidt, der udtalte: ”I NATO er man helt klar over, at vi i Danmark har et forsvarsforlig, som vi selvfølgelig overholder. Men vi er helt med på, at der skal være en bedre byrdefordeling, og derfor har vi det rigtig fint med den tekst, der nu er i erklæringen. Vi er også meget tilfredse med, at ud over at man taler om, hvor mange penge man bruger, er man også optaget af, at man har de rigtige kapaciteter, og at man kan levere, når det gælder” (Ussing 2014). Den sidste del af udtalelsen refererede til, at NATO-landene også var enige om, at forsvarsinvesteringerne skulle rettes mod NATO’s kapacitetsprioriteter, og at der skulle udvises politisk vilje til at stille kapaciteter til rådighed og udsende styrkebidrag, når der var behov for det. Det var netop et område, der i langt højere grad end forsvarsudgifternes niveau afspejlede danske prioriteter og styrkepositioner (Schmidt 2021, s. 138-139). Problemet var dog, at efterspørgslen efter bidrag til internationale operationer var dalende.

Det amerikanske pres på Danmark og resten af Europa for at øge forsvarsudgifterne steg markant da Donald Trump blev præsident i 2017. Ifølge Trump-administrationen var det ikke tilstrækkeligt at arbejde henimod to procent; det blev anset som et minimum (Schmidt 2021, s. 139-140). I januar 2018 blev der indgået et ny forsvarsforlig for perioden 2018-2023, der indeholdt forøgelse af forsvarsbudgettet med mere end 20 procent. Hermed ville det i 2023 udgøre 1,3 procent af BNP. Tilsyneladende var det først og fremmest ønsket om at skærme sig mod amerikansk kritik, der ansporede det ”substantielle løft”, som det blev kaldt, idet hensigten var at placere Danmark tæt på Tyskland (Schmidt 2024, s. 408-409). Det imponerede dog ikke Trump, hvis pres på de NATO-lande, der ikke anvendte to procent af BNP på forsvar, nåede en foreløbig kulmination på NATO-topmødet i Bruxelles i juli 2018. Forud for mødet skrev Trump til statsminister Lars Løkke Rasmussen: ”there is no explanation as to why the United States continues to devote more resources to the defense of Europe when the continent’s economies, including Denmark’s, are doing well”. Derfor forventede han også ”a strong recommitment by Denmark to meet the goals to which we have all agreed” (Schmidt 2021, s. 133).

Kløften mellem USA og Europa var øjensynlig ved at vokse sig så stor, at der også blandt Trumps rådgivere var frygt for, at han på mødet i Bruxelles i 2018 ville trække USA ud af NATO. Så galt gik det ikke, og præsidenten nøjedes med at rette sønderlemmende kritik af europæernes forsvarsudgifter. Lars Løkke Rasmussen har efterfølgende fortalt, at han på mødet forsøgte at imødegå angrebet ved at henvise til Danmarks betydeligt tab i Afghanistan, hvortil Trump skulle have svaret: "You make a good point" (Olesen 2025, s. 225). Desuagtet var tiden for den slags argumenter kraftigt aftagende. Da en række allierede efterfølgende øgede forsvarsudgifterne, måtte også Danmark reagere, hvilket i 2019 resulterede i en tillægsaftale, der ville bringe budgettet op på 1,5 procent (Schmidt 2024, s. 408-410). "Det har, for nu at være helt ærlig, været vigtigt for os ikke at stikke negativt ud i forhold til andre NATO-lande, som vi sammenligner os med", lød det fra forsvarsminister Claus Hjort Frederiksen med henvisning til Tyskland, Nederlandene og Norge, da tillægsaftalen blev indgået (Domino 2019).

Heller ikke forud for det efterfølgende forsvarsforlig var der noget, der tydede på, at Danmark ville nå op på at bruge i omegnen af to procent af BNP på forsvar, om end der blev lagt op til endnu en forøgelse. Som forudgående regeringer havde gjort det, blev der fastholdt en tekstnær læsning af målsætningen fra Wales med fokus på danske prioriteter (Schmidt 2024, s. 408-410). Eksempelvis fastslog forsvarsminister Trine Bramsen forud for et NATO-topmøde i december 2019: "Nogle fortolker Wales-erklæringen, som om vi skal levere to procent i 2024. Det er ikke den forståelse, vi har" (Krog 2019). Videre lød det fra forsvarsministeren: "Vi er villige til at stille op, når det gælder, og vi er også villige til at bruge flere penge" (Jenvall 2019). Men ikke så meget som ønsket af NATO og USA. "Hvis vi skal op på de to procent, så skal vi bruge 17 milliarder kroner mere i 2030. Det kommer vi ikke til. Det vil jeg gerne være ærlig omkring", lød det fra Bramsen, der fortsatte: "Ikke med det trusselsbillede, vi ser lige nu" (Sahlholdt 2019).

Paradigmeskiftene: 2022-2025

Ruslands fuldskalainvasion af Ukraine i februar 2022 medførte et afgørende paradigmeskifte i synet på forsvarsudgifter. En uge efter invasion indgik Folketingets fem ældste partier et "nationalt kompromis om dansk sikkerhedspolitik", der blandt andet inkluderede enighed om, at forsvarsbudgettet skulle have et "varigt" løft til to procent af BNP, som skulle realiseres inden udgangen af 2033 (Statsministeriet 2022). Selvom tidsrammen og niveauet efterfølgende blev justeret ad flere omgange, var der tale om en aftale, der med rette blev betegnet som historisk. Som det tidligere havde været tilfældet, var udviklingen i Tyskland, hvor forbundskansler Olaf Scholz nogle dage forinden havde annonceret oprettelsen af en forsvarsfond med 100 mia. euro og fremover at ville bruge to procent på forsvar, en katalysator; idet Danmark således ikke længere kunne ligge i læ af lave tyske forsvarsudgifter. Minimumsvilkårene for forsvarspolitikken var grundlæggende forandrede (Schmidt 2024, s. 411-412).

Omlægningen af Forsvaret til igen af fokusere på afskrækkelse og kollektivt forsvar i Europa, der var blevet igangsat med forsvarsforliget af 2018 (Jakobsen 2020, s. 423-426), blev samtidig forstærket. Som Troels Lund Poulsen fremhævede sidst på foråret 2023, skulle Forsvarets opgaver fremadrettet prioriteres på følgende vis: først Kongeriget Danmark, så Østersøen og Europa, herunder Ukraine. Herefter kom ”verden”, som Danmark ifølge den fungerende forsvarsminister historisk havde ”brugt rigtig mange kræfter på” (Maressa 2023). Den nyfundne vilje til at prioritere Forsvaret højt var samtidig funderet på en meget bred politisk konsensus, der med det tiårige rammeforlig af 2023 omfattede alle Folketingets partier undtagen Alternativet og Enhedslisten (Schmidt 2024, s. 412). En enighed, der indtil videre har vist sig at holde til de kraftige forøgelser, der siden er fulgt. Samlet set er der ved udgangen af 2025 afsat ca. 360 mia. kr. Allerede i 2023 nåede Danmark to procent og året efter 2,4 procent. ”Danmark har haltet bagefter længe. Vi har brugt pengene på klima og velfærd, mens USA og andre er blevet ved med at investere i deres forsvar. Det har vi andre nydt godt af. Men Danmark skal ikke være et land, der ligger i læ af andre”, lød det fra statsminister Mette Frederiksen i forbindelse med en af de mange forøgelser (Garde-Strandberg & Krog 2024). I 2025 var andelen af BNP nået 3,2 procent, hvilket var mere end en firdobling af forsvarsudgifterne i forhold til ti år tidligere (Ritzau Bureau 2025). Et element i den hastige opjustering af forsvarsbudgettet til at realisere NATO’s målsætning var den militære støtte til Ukraine, som kombinerede danske egeninteresser i at stoppe Rusland med moralske værdier og interesser (Olesen & Schmidt 2024, s. 329-330). I den henseende styrkede invasionen en etableret politik om at støtte op om USA med henblik på at fastholde USA engageret i Europa (Schmidt 2024, s. 398-403).

Efter genvalget af Trump i november 2024 stod det hurtigt klart, at de hidtidige forudsætningerne for dansk sikkerheds- og forsvarspolitik endnu en gang var under fundamental forandring. Forud for indtrædelsen annoncerede Trump, at han ønskede at sætte sig i besiddelse af Grønland. Det havde han også forsøgt i 2019, men denne gang var hans engagement tilsyneladende vedvarende. Særligt kritisk blev det, da Trump i starten af januar 2025 ikke ville afvise muligheden for at bruge økonomiske og militære virkemidler til at tilegne sig øen (ABC News 2025). Sammen med blandt andet Trumps og vicepræsident J.D. Vances hårde angreb på præsident Volodymyr Zelenskyj i Det Ovale Værelse i februar 2025, tilsyneladende manglende forståelse for Ukraines geostrategisk betydning for Europa samt den usikkerhed, Trump skabte om den amerikanske sikkerhedsgaranti til Europa, kunne man få det indtryk, at det transatlantiske interesse- og værdifællesskab var under opløsning. Som eksempel herpå italesatte en ellers hidtil meget transatlantisk orienteret statsminister Mette Frederiksen (se Schmidt 2024) i marts 2025, at der nu var skabt usikkerhed om sikkerhedsgarantien fra USA (Catot & Lauritzen 2025).

Selvom situationen efterfølgende ændrede sig til det bedre på visse punkter, eksempelvis illustreret ved enigheden på NATO-topmødet i Haag, er der næppe grund til at aflyse paradigmeskiftet i dansk (og europæisk) sikkerheds-

og forsvarspolitik i forhold til USA. Snarere har situationen vist, at Europas sikkerhed er for afhængig af USA. Det forhold lader sig ikke ændre på kort sigt, men vil formentlig kræve 5-10 års målrettede europæiske forsvarsinvesteringer. Som Mette Frederiksen sagde i Haag i forlængelse af ønsket om en kortere indfasningsperiode for målsætningen om at anvende fem procent af BNP på forsvar og sikkerhed: ”jeg ønsker, at vi europæere opruster, så vi er i stand til at forsvare os selv og afskrække Rusland” (Thomsen 2025). Heri lå samtidig en balanceforskydning i dansk sikkerhedspolitik i europæisk retning, som var muliggjort af afskaffelsen af forsvarsforbeholdet i 2022, som hidtil havde forhindret Danmark i at deltage i de dele af EU’s udenrigs- og sikkerhedspolitik, der havde indvirkning på forsvarsområdet (Schmidt 2024, s. 412-416).

Haag-topmødets formulering om at anvende fem procent af BNP på forsvar og sikkerhed er todelt. Målsætningen er, at medlemslandene skal øge de egentlige forsvarsudgifter til 3,5 procent og dertil bruge 1,5 procent på forsvars- og sikkerhedsrelaterede udgifter. I forlængelse af statsministerens udtalelse i Haag har regeringen besluttet at hæve forsvarsbudgettet til 3,5 procent senest i 2030. Altså fem år inden NATO’s deadline i 2035. Samtidig har forskere vurderet, at forsvarsudgifter på dette niveau er det, der skal til, hvis Europa skal afskrække Rusland uden USA (Barry m.fl. 2025).

Konklusion

Forudsætningerne for og prioriteterne i dansk sikkerheds- og forsvarspolitik har forandret sig markant de seneste år, hvor særligt to stift er indtruffet. Danmark var sen til at tilpasse sig de ændrede sikkerhedspolitiske forventninger fra 2014, og først Ruslands fuldskalainvasion af Ukraine i 2022 medførte et grundlæggende ændret syn på forsvarsudgifter, som nu for første gang nogen sinde kom i samklang med NATO’s økonomiske målsætninger. Danmark rykkede sig ikke blot væk fra bunden, men tog hastige skridt mod toppen. Sigtet var først og fremmest at fastholde USA engageret på europæisk sikkerhed ved selv at tage et større ansvar. Strategien var ikke ny, men det var nyt, at Danmark nu var klar til at betale prisen for en placering i NATO’s bedre halvdel.

På mange måder kan det skifte, der indfandt sig efter Trumps tilbagevenden i 2025, vise sig at blive betydeligt mere omfattende. Danmark er nu pludseligt blandt de EU-lande, der taler stærkest for øgede forsvarsudgifter, men også for mere europæisk samhørighed. Det er et skift, der ikke mindst har været drevet af åbenbaringen af det transatlantiske interesse- og værdifællesskabs skrøbelighed og usikkerheden om den amerikanske sikkerhedsgaranti. For borgfreden i NATO om at anvende fem procent på forsvar og sikkerhed er ikke blot et forsøg på at fastholde USA. Det er også et skridt i retning af at gøre Europas sikkerhed uafhængig af USA og dermed forberedt på den dag, hvor den transatlantiske alliance måtte bryde endeligt sammen.

Referencer

- ABC News. (2025). Live: President-elect Donald Trump delivers remarks at Mar-a-Lago, 7. januar. <https://www.youtube.com/watch?v=ww9w6Fwxktc>.
- Barry, Ben, Douglas Barrie, Henry Boyd, Nick Childs, Michael Gjerstad, James Hackett, Fanella McGerty, Ben Schreer & Tom Waldwyn (2025). *Defending Europe Without the United States: Costs and Consequences*. International Institute for Strategic Studies (IISS).
- Catot, Charlotte Asplund & Thomas Lauritzen (2025). Mette Frederiksen: Europa opruster, fordi vi ikke længere kan være sikre på USA. *Altinget*, 6. marts. <https://www.altinget.dk/artikel/mette-frederiksen-europa-opruster-fordi-vi-ikke-kan-vaere-sikre-paa-usa-mere>.
- Domino, Søren (2019). Så er det officielt: Regeringen finder nye milliarder til forsvaret efter pres fra Trump. *Berlingske*, 29. januar. <https://www.berlingske.dk/politik/saa-er-det-officielt-regeringen-finder-nye-milliard-til-forsvaret-efter-pres-fra-trump>.
- Garde-Strandberg, Magnus & Andreas Krog (2024). Regeringen vil sende kvinderne i trøjen og booste forsvarsbudget til historisk højt niveau. *Altinget*, 13. marts. <https://www.altinget.dk/artikel/regeringen-vil-sende-kvinderne-i-troejen-og-booste-forsvarsbudget-til-historisk-hoejt-niveau>.
- Jakobsen, Peter Viggo (2015). Danmarks militære aktivisme fortsætter med eller uden USA. *Politik* 18(4), s. 5-13. <https://doi.org/10.7146/politik.v18i4.27623>.
- Jakobsen, Peter Viggo (2020). Military strategy in Denmark. Retaining 'best ally' status with minimum spending. I Janne Haaland Matlary & Rob Johnson (red.), *Military strategy in the 21st century. The challenge for NATO*, s. 415-432, 552-556. Hurst & Company.
- Jakobsen, Peter Viggo (2021). Denmark in NATO. From laggard to leader to loyal? I Michele Testoni (red.), *NATO and transatlantic relations in the 21st century. Foreign and security policy perspectives*, s. 85-103. Routledge.
- Jansen, Torsten (2020). *Sprækker. Om rystelserne i venskabet mellem Danmark og USA*. Gyldendal.
- Jenvall, Line (2019). Regeringen kommer Trump i møde: Minister vil bruge flere penge på Forsvaret. *DR*, 25. november. <https://www.dr.dk/nyheder/politik/regeringen-kommer-trump-i-moede-minister-vil-bruge-flere-penge-paa-forsvaret>.
- Krog, Andreas (2019). USA forventer dansk plan for øget forsvarsbudget om 22 dage. *Altinget*, 11. november. <https://www.altinget.dk/forsvar/artikel/usa-forventer-dansk-plan-for-oeg-til-forsvarsbudget-om-22-dage>.
- Maressa, Jette Elbæk (2023). Arktis og Kongeriget Danmark står øverst på forsvarsministerens liste. *Jyllands-Posten*, 30. april. <https://jyllands-posten.dk/indland/ECE15660279/arktis-og-kongeriget-danmark-staar-oeverst-paa-forsvarsministerens-liste>.
- Olesen, Mikkel Runge & Jakob Linnet Schmidt (2024). Fasthold USA, afskræk Rusland: Tendenser i dansk sikkerhedspolitik efter den russiske invasion af Ukraine. *Internasjonal Politikk* 82(3/4), s. 324-336. <https://doi.org/10.23865/intpol.v82.6750>.
- Olesen, Mikkel Runge (2025). Dansk-amerikanske relationer under Trump og Biden 2017-2025. *Internasjonal Politikk* 83(2), s. 220-233. <https://doi.org/10.23865/intpol.v83.7054>.
- Ringsmose, Jens & Christian Brøndum (2018). *Frihedens pris: så lav som mulig. NATO, Danmark og forsvarsbudgetterne*. Syddansk Universitetsforlag.
- Ringsmose, Jens & Sten Rynning (2017). Rutsjebane: udsving og udfordringer i Danmarks NATO-aktivisme. *Politica* 49(4), s. 401-425. <https://doi.org/10.7146/politica.v49i4.131235>.
- Ritzaus Bureau (2025). FAKTA: Danmarks forsvarsudgifter er mere en firdoblet på ti år. *Berlingske*, 24. juni. <https://www.berlingske.dk/internationalt/fakta-danmarks-forsvarsudgifter-er-mere-end-firdoblet-paa-ti-aar>.
- Sahlholdt, Jeppe (2019). Trine Bramsen: Vi når ikke to procent de næste ti år. *Altinget*, 19. december. <https://www.altinget.dk/artikel/trine-bramsen-vi-naar-ikke-to-procent-de-naeste-10-aar>.
- Schmidt, Jakob Linnet (2021). Byrdedelingsdebatter i NATO og dansk forsvarspolitik. *Internasjonal Politikk* 79(2), s. 132-154. <https://doi.org/10.23865/intpol.v79.2513>.
- Schmidt, Jakob Linnet (2024). Den transatlantiske ledestjerne. Sikkerhedspolitiske tendenser og realiteter i Danmark 2019-2024. *Historisk Tidsskrift* 124(2), s. 389-419.
- SIPRI (2025). Military Expenditure Database. Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). https://www.sipri.org/sites/default/files/SIPRI-Milex-data-1949-2024_2.xlsx.
- Statsministeriet (2022). Nationalt kompromis om dansk sikkerhedspolitik. 6. marts. <https://stm.dk/media/ceca-kohe/nationalt-kompromis-om-dansk-sikkerhedspolitik.pdf>.
- Thomsen, Per Bang (2025). Trump og Rutte taler højlydt om nyt Nato-mål på 5 procent. Men ifølge Løkke er det ikke helt korrekt. *DR*, 24. juni. <https://www.dr.dk/nyheder/udland/trump-og-rutte-taler-hoejlydt-om-nyt-nato-maal-paa-5-procent-men-ifoelge-loekke-er>.
- Ussing, Jakob (2014). Dansk NATO-bidrag skal opveje det lave forsvarsbudget. *Berlingske*, 4. september. <https://www.berlingske.dk/samfund/dansk-nato-bidrag-skal-opveje-det-lave-forsvarsbudget>.