

Hvad vil Danmark på Nordpolen?

En idéanalyse af Danmarks udenrigspolitiske strategi i Arktis

Emil Johnsen & Lasse Maarup Thomsen

Abstract:

Imens Danmarks territoriale krav i Arktis kan opfattes som konfrontatorisk, handler Danmarks officielle udenrigspolitiske strategi i Arktis først og fremmest om at sikre fred gennem internationalt samarbejde. Derfor findes der en uklarhed om, hvilke idéer som faktisk ligger til grund for strategien. Med udgangspunkt i de teoretiske perspektiver på internationale relationer defensiv neorealisme og offensiv neorealisme laver vi en idéanalyse af Danmarks udenrigspolitiske strategi i Arktis. Dermed bidrager vi til en større forståelse af strategien og dens mulige implikationer. Undersøgelsen fandt at strategien er overvejende defensiv i kraft af målet om sikkerhed og strategien bandwagoning. Samtidig findes der offensive dele, herunder det territoriale krav. Dette medfører en form for tvetydighed i strategien, som kan have konsekvenser. Det er muligt at strategien fører til et fordelagtigt udfald gældende grænsedragningen i Arktis, men strategien kan omvendt også være med til at opildne en eventuel militær konflikt mellem Danmark og Rusland i Arktis.

Nøgleord: neorealisme; idéanalyse; udenrigspolitik; Danmark; Arktis

Indholdsoversigt

1. Indledning	3
1.1 Problemstilling og formål	4
1.3 Forskningsoversigt	4
1.4 Teori	5
1.4.1 Defensiv neorealisme	6
1.4.2 Offensiv neorealisme	8
1.5 Metode	9
1.5.1 Casestudie	9
1.5.2 Idéanalyse	10
1.6 Materiale	12
2. Analyse	14
2.1 Udenrigs- og Sikkerhedspolitisk Strategi 2017-2018	14
2.1.1 Defensiv neo-realisme	14
2.1.2 Offensiv neo-realisme	17
2.2 Redegørelse af 12/10 17 om samarbejdet i Arktis	19
2.2.1 Defensiv neo-realisme	20
2.2.2 Offensiv neo-realisme	23
3. Diskussion	24
3.1 Teoretiske perspektiver	24
3.2 Konsekvenser	26
3.3 Refleksioner over egen forskning	28
4. Konklusion	30
5. Litteratur	32
6. Bilag	36
6.1 Danmarks udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategi 2017-18	36
6.2 Redegørelse af 12/10 17 om samarbejdet i Arktis	38

1. Indledning

Forholdene i Arktis forventes at ændre sig drastisk de kommende årtier. Isflader brydes op og smelter på grund af øget opvarmning af vores jordklode. Det åbner muligheder i et ellers svært fremkommeligt område af Jorden, hvor der allerede nu er blevet etableret nye sejlruter og spekuleret i værdifulde råstoffer. Otte stater har etableret den mellemstatslige organisation Arktisk Råd, hvoraf fem af dem har kystområder i Arktis; Canada, Norge, Rusland, USA og Danmark. Sidstnævnte på grund af Rigsfællesskabet, der inkluderer Grønland og Færøerne som en del af Kongeriget Danmark.

Arktis skiller sig ud fra størstedelen af andre områder på jordkloden, da de isklædte havområder ikke er anerkendt som tilhørende noget land. Derfor har emner som økonomisk udvikling i det arktiske område, retten til råstoffer og etableringen af søruter været bolde, der har skullet jongleres imellem alle otte arktiske stater. I 2008 underskrev de fem kyststater i Arktis den såkaldte Ilulissat-erklæring, som forpligter landene til at løse uoverensstemmelser og overlappende krav gennem forhandlinger. Erklæringen danner dermed ramme for de spilleregler, som de arktiske lande udenrigspolitisk forventes at agere under.

Denne opgave tager udgangspunkt i Danmarks udenrigspolitiske strategi i Arktis, som den er formuleret i officielle dokumenter. En strategi, som blandt andet indeholder territoriale krav på den geografiske nordpol, geostrategiske overvejelser og en indledningsvis afdækning af forskningsrelaterede muligheder. Strategien er især interessant, når den bliver sat i relation til de andre aktører i Arktis og deres krav og interesser - heriblandt Ruslands krav på de samme territoriale område som Danmark.

Danmarks strategi i Arktis placerer sig i spændingsfeltet mellem samarbejde og krav. I spændingsfeltet mellem egne og andres interesser i en struktur og i et system, som kan opfattes anarkisk og uden en overstatslig autoritet.

1.1 Problemstilling og formål

Danmarks udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategi afspejler magtstrukturer på den internationale arena. Derfor mener vi, at et neo-realistisk perspektiv på internationale relationer er mest relevant for analyse af strategien. De konkrete idéer som kommer til udtryk kan til gengæld opfattes som modstridende, og får den udenrigspolitiske strategi til at fremstå varieret og fragmenteret. Imens Danmark står midt i en interessekonflikt med andre arktiske kyststater gældende grænsedragningen i Arktis, betoner man fred og samarbejde i den officielle strategi. Dermed findes der en spænding mellem sikkerhed og samarbejde på den ene side og dominans og sololøb på den anden side. Denne spænding gør de teoretiske perspektiver defensiv neo-realisme og offensiv neo-realisme relevante for opgavens analyse af Danmarks strategi i Arktis.

En undersøgelse af strategien kan bidrage med større klarhed omkring de idéer, som florerer i debatten, og oprids grundlæggende konflikter mellem disse. Vi mener, at en sådan undersøgelse kan være relevant for den aktuelle debat om Danmarks rolle i Arktis. Formålet med denne opgave er således at undersøge, hvilke idéer som er centrale for Danmarks udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategi i Arktis, og hvordan disse idéer hænger sammen. Dette gør vi med afsæt i en idéanalyse af materialet *Danmarks udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategi i Arktis* og *Udenrigsministerens redegørelse for samarbejdet i Arktis*. Vores problemformulering lyder:

Er Danmarks aktuelle udenrigspolitiske strategi i Arktis et udtryk for defensiv eller offensiv neo-realisme?

1.3 Forskningsoversigt

Klimaforandringer skaber nye muligheder for økonomisk udvikling og udnyttelse af ressourcer i Arktis. Samtidig danner Ilulissat-erklæringen rammerne for en territorial opdeling af regionen. Denne udvikling gør Arktis til en arena for interessekonflikter mellem de fem lande, som har kystområder i regionen. Derfor er Arktis et yderst interessant emne for forskning indenfor området internationale relationer.

Den eksisterende forskning på området spænder fra generelle analyser af IR-strukturer i Arktis til analyser af specifikke landes interesser og ageren. Et eksempel på det første er Maria Scopelliti og Elene Conde Pérez's artikel *Defining security in a changing Arctic: helping to prevent an Arctic security dilemma* fra 2016, som diskuterer internationalt samarbejde i Arktis ud fra perspektiver på internationale relationer såsom realisme og liberal internationalisme. Eksempler på forskning, som er afgrænset til enkelte lande, er Jørgen Stauns artikel *Russia's strategy in the Arctic: cooperation, not confrontation* fra 2017, som diskuterer Ruslands udenrigspolitiske strategi i Arktis.

Der findes desuden forskning, som fokuserer på Danmarks interesser i Arktis: Nikolaj Petersens artikel fra 2009 *The Arctic as a New Arena for Danish Foreign Policy: The Ilulissat Initiative and its Implications* afsluttes med en analyse af Danmarks aktørrolle i Arktis. Den danske journalist Martin Breum har ligeledes bidraget med en række bøger og artikler om Arktis, hvori han analyser Danmarks ageren i regionen, blandt andet artiklen *Danmark som arktisk stormagt* fra 2016. Anders Henriksen og Jon Rahbek-Clemmensen undersøger i deres artikel *The Greenland Card: Prospects for and Barriers to Danish Arctic Diplomacy in Washington* fra 2017 hvordan Grønlands geopolitiske betydning påvirker Danmarks diplomatiske forbindelser til USA.

Vores opgave tager udgangspunkt i den eksisterende forskning på området, eftersom vi anvender den eksisterende viden på området som udgangspunkt for vores analyse. Derfor bygger vores opgave også videre på forskningen på området - i særdeleshed på den forskning som omhandler Danmark. Dermed bidrager vores forskning til vidensakkumulering på forskningsområdet.

1.4 Teori

Denne opgave beskæftiger sig med udenrigspolitik og internationale relationer. I det følgende afsnit vil teoretiske nøglebegreber inden for disse emner blive defineret. De definerede nøglebegreber danner udgangspunkt for analysen og de heraf afledte diskussioner og konklusioner. Havde vi valgt andre teoretiske perspektiver i analysen ville resultaterne højst sandsynligt have været anderledes.

International politik er en særskilt gren indenfor statskundskab. International politik beskæftiger sig blandt andet med struktur, handlemønstre og idealer indenom internationale relationer. Perspektivet på hvordan stater agerer og interagerer varierer fra teori til teori, og man vil derfor kunne finde forskellige forklaringer på internationale relationer, alt efter om man anskuer gennem et liberalistisk, konstruktivistisk, realistisk eller helt fjerde perspektiv.

I denne opgave analyserer vi Danmarks udenrigspolitiske strategi i Arktis på baggrund af ét overordnet perspektiv på internationale relationer; *neo-realisme*. Herunder vil der så blive skelnet mellem *defensiv neo-realisme* og *offensiv neo-realisme*. Defensiv- og offensiv neo-realisme er relevante perspektiver at sætte op mod hinanden, da de på trods af et fælles udgangspunkt har forskellige syn på blandt andet territorial udvidelse, dominans, sikkerhed og alliancer.

I det følgende afsnit vil vi først redegøre for de grundlæggende principper fra defensiv neo-realisme, da det overordnede struktursyn også danner grundlag for den offensive neo-realisme. Derudover vil vi forklare og fremhæve forskellene mellem defensiv- og offensiv neo-realisme. Definitionen af defensiv neo-realisme vil hovedsageligt ske på baggrund af Kenneth N. Waltz' "*Theory of International Politics*". Definitionen af offensiv neo-realisme vil hovedsageligt ske på baggrund af John J. Mearsheimers "*The Tragedy of Great Power Politics*". I en opgave af denne længde kan det være nødvendigt at trække pointer og teorier skarpt op. Derfor vil der i høj grad også blive refereret til sekundære litteraturkilder, som har kondenseret de to perspektiver ind til hovedargumenter, eller henvist til de konkluderende afsnit i primær litteraturkilderne, som gør det samme. Der vil være dele af både defensiv- og offensiv neo-realisme, som der ikke vil blive redegjort for i samme grad som andet, da det ikke har selvstændig relevans for at forstå analysen i denne opgave.

1.4.1 Defensiv neorealisme

Grundlæggende for neorealisme er, at stater fungerer som de primære enheder i en større struktur. Mens der i indenrigspolitik er et hierarki at indordne sig efter, så er der i international politik et anarki. I internationale relationer hersker ingen

overstatslig lovgivning. Som Waltz beskriver det: “*International politics is more nearly a realm in which anything goes*” (Waltz 1979, s. 91). Ifølge det defensive neorealistiske perspektiv på internationale relationer, så er det en grundlæggende antagelse, at stater adskiller sig fra hinanden i den internationale struktur på baggrund af deres muligheder og evner og ikke på baggrund af deres forskellige interne opbygninger (Waltz 1979, s. 98) (Donnelly 2013, s. 37).

Strukturen i det internationale politiske landskab afgør, hvordan de enkelte enheder påvirkes og handler (Waltz 1979, s. 82). I den anarkiske struktur, som gør sig gældende i neorealisme, er magtprincipper afgørende for staters ageren (Hall 2014, s. 56). Hver stat stræber efter en position, hvor den som udgangspunkt selv kan varetage sine interesser, da ingen anden enhed i strukturen kan forventes at gøre det (Waltz 1979, s. 107). Konflikt og vold i en anarkisk verdensstruktur er uundgåelig (Waltz 1979, s. 102), men Waltz antager, at en stats hovedinteresse i langt de fleste tilfælde vil være overlevelse fremfor noget andet (Waltz 1979, s. 91). Dette samspil mellem konstant usikkerhed og staters interesse i at sikre egen overlevelse medfører et øget incitament lande imellem for at nedtone konflikter og uoverenstemmelser. Waltz beskriver det således:

“The constant possibility that force will be used limits manipulations, moderates demands, and serves as an incentive for the settlement of disputes. One who knows that pressing too hard may lead to war has strong reason to consider whether possible gains are worth the risks entailed.” (Waltz 1979, s. 113-114)

Alt efter hvordan den internationale magtbalance ser ud kan der opnås fordele ved at hægte sig på en magtfuld stat i verdensstrukturen. En såkaldt *pole of power* (Donnelly 2013, s.37) Kun de færreste stater vil have interesse i det som Waltz kalder *balancing*, hvor en stat går imod en stærk enhed og på den måde prøver at balancerer sig som modpart. Det defensive neorealistiske perspektiv argumenterer for, at de fleste stater vil forsøge at balancere sig i strukturen ved at alliere sig med en stormagt. Dette fænomen kaldes for *bandwagoning* (Waltz 1979, s. 125-126) (Donnelly 2013, s. 37). Konsekvenserne ved at stå alene og “*tabe*” er for store, og derfor vil stater forsøge at optimere deres relative magt gennem partnerskab med stærkere enheder. Med dette følger dog en risiko, da

en stat på denne måde kan risikere at styrke en anden enhed i strukturen, som senere kan vende sig mod dem (Donnelly 2013, s. 38).

Den samme logik gør sig gældende i det defensive neo-realistiske perspektiv på samarbejde - også imellem stater hvis muligheder og evner synes ens. I et samarbejde eller i en alliance, hvor begge stater opnår fordele, er det let at forestille sig, at den ene stats fordele vil være større end den anden stats. Derfor vil den relative forskel i magt de to lande imellem forøges, og den tilegnede fordel i relativ magt fra den ene stat kan så bruges på et senere tidspunkt til magtanvendelse over staten, der opnåede "færrest fordele" (Waltz 1979, s. 105-106). Dette argument videreføres i den offensive realismes perspektiv, hvor en endnu højere grad af skepsis mod samarbejde finder sted. Det vil der blive redegjort yderligere for i afsnittet *offensiv neo-realisme*.

I forhold til territorial udvidelse vil defensive neorealister påpege udfordringerne ved en sådan handling. Det er besværligt og krævende at suverænitethåndhæve nyerhvervet land eller udskifte et regime og skabelsen af et nationalt narrativ, der forener befolkningen, kan være yderst vanskeligt, hvis der er kulturelle forskelle mellem det nye territorie og det oprindelige (Waltz 1979, s. 189-191). Generelt argumenterer defensive neo-realister for, at stater i højere grad tjener sine egne interesser ved at minimere forskellene i relativ magt til andre stater, end de gør ved at prøve at maksimere sin egen relative magt over andre stater (Waltz 1979, s. 126) (Donnelly 2013, s. 44).

1.4.2 Offensiv neorealisme

Den modsatte tankegang gør sig gældende hos offensive neo-realister. Et eksempel på dette er grundlæggeren af det offensive neo-realistiske perspektiv, John J. Mearsheimer, som udtrykker, at "*states seek to survive under anarchy by maximising their power relative to other states*" (Donnelly 2013, s. 44). Det er altså i stateres interesse, at gøre den relative forskel i magt så stor som mulig i egen stats favør af den grund, at "*(...) having dominant power is the best means to ensure one's own survival*" (Mearsheimer 2003, s. XI). Grunden til denne indstilling hos offensive neorealister bunder i, at stater grundlæggende frygter hinanden af tre grunde: 1) Manglen på overstatslig autoritet 2) Det faktum at stater altid har offensive militære kapaciteter og 3) Internationale relationer er

omgærdet af uvished om, hvad andre stater vil foretage sig (Mearsheimer 2003, s. 3).

Den bedst tænkelige position for en stat er derfor at blive *hegemonen*. Den eneste stormagt i det internationale system (Mearsheimer 2003, s. 2). På trods af at dette er en uopnåelig position, så stræber stater efter den ved at optimere sin egen magt og udvide sin kontrol over udenrigspolitiske interesseområder. Mearsheimer forklarer det ved, at “(...) *the structure of the international system forces states which seek only to be secure nonetheless to act aggressively toward each other*” (Mearsheimer 2003, s. 3). Dette kan eksempelvis ske ved territorial udvidelse. Offensive neo-realister fremhæver de positive aspekter ved territorial udvidelse såsom øget geografisk magt og selvbestemmelse. Derfor vil stormagter, der har evnerne og mulighederne til at starte krige, altid være på udkig efter muligheder for at øge deres magt. “*In short, great powers have aggressive intentions*” (Mearsheimer 2003, s. 34). Egoistisk adfærd betaler sig i et internationalt system uden en overstatslig autoritet (Mearsheimer 2003, s. 33).

1.5 Metode

1.5.1 Casestudie

Casestudier interesserer sig for ét enkelt fænomen i dets helhed (Thomas & Myers 2015, s. 7). I denne opgave interesserer vi os for udenrigspolitik og nærmere bestemt for, hvilke udenrigspolitiske idéer, som ligger til grund for Danmarks strategi i Arktis. For at undersøge et fænomen udvælger forskeren en hændelse, aktør, organisation etc. som eksemplificerer fænomenet. Med andre ord udvælger man en case, som er afgrænset i forhold til tid, sted og andre faktorer (Thomas & Myers 2015, s. 6). Vores case, Danmarks strategi i Arktis, er afgrænset tidsmæssigt og geografisk: vi analyserer Danmarks aktuelle udenrigspolitiske strategi i forhold til det geografiske område Arktis. Den videre afgrænsning af casen fremgår i det efterfølgende materialeafsnit.

Casestudier beskæftiger sig med det specifikke frem for det generelle. Derfor er målet med casestudier ikke at generalisere for at bidrage til teoriudvikling, men derimod at anvende teori for at opnå en praktisk forståelse for et specifikt fænomen (Thomas & Myers 2015, s. 40-41). På linje med dette er vores hensigt

ikke at udvikle en alment gældende teori for, hvad som styrer landes udenrigspolitiske strategier, men derimod at generere viden om Danmarks strategi i den gældende kontekst. Drivkraften bag forskningsspørgsmålet er således ikke bare indenomvidenskabelig relevans, men også samfundsrelevans. Danmarks store engagement i Arktis og den udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategis mangesidede karakter gør det relevant at undersøge emnet.

Opgaven bidrager naturligvis også med viden på forskningsområdet international politik, nærmere bestemt om Danmarks udenrigspolitik, hvilket giver opgaven indenomvidenskabelig relevans. Selvom målet med casestudiet ikke er at generalisere, så kan forståelsen af Danmarks udenrigspolitik bruges som afsæt til at forstå andre landes udenrigspolitiske strategi. Den konkrete metode for analyse varierer alt efter hvilket materiale, forskeren vælger at behandle. I det følgende afsnit diskuterer vi vores valgte metode: idéanalyse.

1.5.2 Idéanalyse

I en idéanalyse undersøger forskeren, hvilke politiske idéer som kommer udtryk i en tekst. Der findes flere forskellige retninger indenfor idéanalyse, herunder modellen beskrivende idéanalyse, som vi har valgt at benytte os af. I en beskrivende idéanalyse analyserer man argumentationens logik gennem at koble specifikke argumenter til politiske ideologier eller idéer. (Bergström & Boréus red. 2012 s. 139-146). I denne opgave analyserer vi, hvordan argumentationen i Danmarks udenrigspolitiske strategi i Arktis kan kobles til de teoretiske perspektiver defensiv neo-realisme og offensiv neo-realisme.

Den konkrete tekstanalyse kan udformes på flere forskellige måder. Vi har valgt at tage udgangspunkt i idealtyper, dvs. rendyrkede former af politiske idéer, som i dette tilfælde er teoretiske perspektiver på internationale relationer. Idealtyperne præsenteres i et analyseskema, hvor de kategoriseres ud fra forskellige dimensioner. Det er afgørende for analysen, at idealtypenes idéer er gensidigt udesluttende og udtømmende, for at alle argumenter i materialet kan kobles til én specifik idealtipe (Beckman 2007, s. 26).

Analyseskemaet fungerer altså som et analytisk hjælpemiddel, når de specifikke tekstdele skal kobles til en bestemt ideologi (Bergström & Boréus red. 2012 s.

150-153). Vores analyse tager udgangspunkt i idealtyperne ”offensiv neo-realisme” og ”defensiv neo-realisme”, som begrebsliggøres ud fra dimensionerne “staters midler for at sikre overlevelse”, “syn på territorial udvidelse” og “syn på alliancer” i nedenstående analyseskema. Vi har konstrueret dimensionerne på baggrund af teoriernes mest centrale idéer. Videre har vi udvalgt de dimensioner, som kan spores i vores materiale. Dermed anvender vi de dimensioner af idealtyperne, som er mest relevante for netop vores case.

Figur 1:

	Middel for staten til at sikre overlevelse	Syn på territorial udvidelse	Syn på alliancer
Defensiv neo-realisme	Sikkerhed	Ikke fordelagtigt	Bandwagoning
Offensiv neo-realisme	Magt og dominans	Fordelagtigt	Sololøb

De forskellige dimensioner af idealtyperne fungerer som operationelle indikatorer. Det betyder at de kan spores i materialet og indikerer en kobling til de teoretiske begreber, altså de teoretiske perspektiver (Esaiasson m.fl. 2005 s. 57-58). Eksempelvis kan den operationelle indikator ”bandwagoning” gennem tolkning spores i materialet og indikerer dermed en kobling til det teoretiske begreb ”defensiv neo-realisme”. For at opnå en høj begrebsvaliditet, dvs. en høj overensstemmelse mellem operationelle indikatorer og teoretiske begreber, er det vigtigt at de operationelle indikatorer afspejler det teoretiske begreb bedst muligt. Derfor kræver det et indgående kendskab til de relevante teoretiske perspektiver på internationale realtioner at konstruere lempelige idealtyper. Begrebsvaliditeten er afgørende, eftersom den sammen med reliabiliteten, dvs. fravær af tilfældige og usystematiske fejl, afgør resultatvaliditeten, dvs. om man faktisk måler, det man vil måle (Esaiasson m.fl. 2005 s. 61-69).

For at muliggøre en dybdegående tekstanalyse er det nødvendigt at lave en indledende tekstbehandling. Vi har taget udgangspunkt i Rennstam og Wästerfors’ fremgangsmåde: sortering, reducering og argumentation. Sortering

sker gennem kodning af teksten og giver forskeren et overblik, som er nødvendigt for videre analyse (Rennstam & Wästerfors 2015, s. 80-87). Reduceringen sker gennem udvælgelse af centrale dele af teksten. Det kan eksempelvis være bestemte kategorier i materialet, som er relevante for forskningsemnet. Reduceringen er nødvendigt, eftersom det er praktisk umuligt at behandle alle tekstens dele lige udførligt (Rennstam & Wästerfors 2015, s. 135-136). Vi har sorteret materialet ved at kategorisere argumenterne i teksterne ud fra idealtypenes dimensioner. Sorteringen indebærer ligeledes en reducere, efter de dele af teksterne, som ikke kan relateres til idealtypene, sorteres bort. Argumentation består af teoretisering og tolkning af de udvalgte tekstdele (Rennstam & Wästerfors 2015, s. 170-171). Dermed bevæger vi os videre fra den indledende tekstbehandling til den egentligt idéanalyse.

Med udgangspunkt i analyseskemaet kan de udvalgte dele af teksten kobles til idealtypenes forskellige dimensioner. Med andre ord tolker man hvilke idéer, som kommer til udtryk i dele af teksten. Her er det vigtigt, at man udførligt redegør for sit ræsonnement og dermed viser, at man har belæg for sin tolkning (Beckman 2007, s. 49-50). Belægget kan være historiske hændelser, officielle målsætninger eller handlingsmønstre i Danmarks og andre landes udenrigspolitik. Ud fra analysen kan forskeren efterfølgende vurdere, hvilken ideotype som i størst grad kommer til udtryk i materialet (Bergström & Boréus red. 2012 s. 153-156).

1.6 Materiale

Vores materiale består af to officielle dokumenter vedrørende Danmarks udenrigspolitiske strategi på Arktis: *Redegørelse af 12/10 17 om samarbejdet i Arktis* og *Udenrigs- og Sikkerhedspolitisk Strategi 2017-2018*. Valget af materiale afspejler vores teoretiske og metodologiske udgangspunkter, eftersom de er udvalgt ud fra en overbevisning om, at de siger mest muligt om idéerne bag Danmarks udenrigspolitiske strategi. Videre er materialet valgt ud fra kriterier om aktualitet og relevans. Teksterne er udgivet i 2017 af henholdsvis Folketinget og Udenrigsministeriet. Vi er bevidste om, at valget af materiale indebærer et fravalg af andet materiale. Derfor har vi ikke ambitioner om at gennemføre et heldækkende studie af emnet, men forventer at bidrage med

relevant viden om Danmarks udenrigspolitiske strategi. I det følgende afsnit vil vi kort skitsere indholdet af de to tekster.

Udenrigs- og Sikkerhedspolitisk Strategi 2017-2018 er den danske regerings samlede udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategi. Den er udgivet af Udenrigsministeriet 14/6-17. Strategien berører flere forskellige emner, men vores analyse retter sig alene mod emnet Arktis. Denne del af strategien handler om Danmarks interesser og udfordringer i Arktis, herunder økonomisk udvikling, forskning og territoriale krav, og afsluttes med fem konkrete initiativer. Vores analyse er begrænset til de udenrigspolitiske dele af strategien og vi beskæftiger os dermed ikke med Danmarks mål inden for rigsfællesskabet. Strategien retter sig til offentligheden i bred forstand og er derfor skrevet i et enkelt sprog, mens indholdet er kortfattet og koncist.

Redegørelse af 12/10 17 om samarbejdet i Arktis er en skriftlig redegørelse fra udenrigsminister Anders Samuelsen om Danmarks samarbejde i Arktis. Redegørelsen er udgivet af Folketinget i Folketingstidende d. 12/10-17. Redegørelsen berører samarbejde i Arktis i forskellige regi som Arktisk Råd, EU og Nordisk Ministerråd samt udfordringer og muligheder i Arktis på områder såsom Kontinentalsokkelprojektet, Forsvarsministeriets opgaveløsning, politi-arbje i Arktis samt erhvervssamarbejde og handel. Redegørelsen retter sig til Folketingets medlemmer og er derfor skrevet i et teknisk sprog, mens indholdet er fyldestgørende og uddybende. Vi analyserer redegørelsen i dens helhed, men fokuserer på de mest relevante dele.

De to teksters stilistiske forskelle og forskellige målgrupper betyder, at de giver forskellige indblik i Danmarks udenrigspolitik. Ud over vores primære materiale tilkommer en række tekster, som fungerer som supplerende materiale. Eksempelvis anvender vi Klimaministeriets rapport *The Northern Continental Shelf of Greenland* fra 2014, hvori Danmark gør krav på kontinentalsoklen nord for Grønland, som empirisk grundlag for vores analyse. Andet supplerende materiale, som bør nævnes her, er Forsvarsministeriets analyse *Forsvarsministeriets fremtidige opgaveløsning i Arktis* fra 2014. Her analyserer Forsvarsministeriet sin opgaveløsning gældende blandt andet overvågning, suverænitetshåndhævelse og eftersøgnings- og redningstjeneste i Arktis.

2. Analyse

2.1 Udenrigs- og Sikkerhedspolitisk Strategi 2017-2018

I det følgende afsnit analyserer vi, hvordan de teoretiske perspektiver kommer til udtryk i den danske regerings udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategi 2017-2018 for Arktis. Defensiv neo-realisme kommer til udtryk gennem dimensionerne *sikkerhed* og *bandwagoning*, imens offensiv neo-realisme kommer til udtryk gennem dimensionerne *magt og dominans*, *fordelagtighed ved territorial udvidelse* og *sololøb*.

2.1.1 Defensiv neo-realisme

Strategien indledes med ordene ”*Regeringen vil arbejde for et fredeligt og stabilt Arktis*” (bilag 1, s. 36). Fred og stabilitet er altså en eksplicit målsætning for regeringen. Målsætningen er nødvendig, fordi den sikkerhedspolitiske situation i Arktis er usikker. Dette kommer til udtryk i strategien, når regeringen beskriver en række nye udfordringer i Arktis, herunder ”*det sikkerhedspolitiske trusselsbillede*” (bilag 1 s. 36). Det beskrives ikke direkte, hvordan trusselsbilledet ser ud. Derimod fremgår det senere i teksten at ”*i en situation med øgede spændinger mellem Vesten og Rusland kan der forekomme strategisk konkurrence i regionen*” (bilag 1 s. 37). Rusland er den eneste aktør i strategien, der italesættes som en potentiel konkurrent eller modstander. Dermed kan man udlede at ”*det sikkerhedspolitiske trusselsbillede*” (bilag 1 s. 36) består af en udefineret trussel fra Rusland.

Denne tolkning kan bekræftes gennem en granskning af Danmarks ageren i NATO-regi: den danske regering har udstationeret cirka 200 soldater i Estland som en del af eFP - NATO-landenes fremskudte tilstedeværelse i de baltiske lande (Udenrigsministeriet 1). Tilstedeværelsen er en reaktion på Ruslands ulovlige annektering af Krim-halvøen og er ifølge udenrigsminister Anders Samuelsen et ”*klart signal om solidaritet til vores allierede i NATO samt at Danmark aktivt vil bidrage til Alliancens sikkerhed*” (Forsvarsministeriet 2016).

Truslen om militære aggressioner fra Rusland nødvendiggør altså en aktiv indsats for at styrke sikkerheden i den baltiske region. Den sikkerhedspolitiske situation i Arktis kan sammenlignes med situationen i de baltiske lande, med det forbehold at også Rusland har en betydelig interesse i et stabilt Arktis. Det fremgår af strategien at *“En region præget af lavspænding er en fundamental forudsætning for økonomisk udvikling, hvilket er i alle arktiske staters interesse. Dette gælder særligt Rusland, som formentligt har de største økonomiske interesser i regionen ”* (bilag 1 s. 37). Set i lyset af Ruslands annektering af Krim og det faktum, at *”Forsvaret er(...) i færd med at styrke indsatsen i Arktis”* (bilag 1 s. 36) fremstår trusselsbilledet i Arktis dog reelt.

Målsætningen om fred og stabilitet er altså nødvendig på grund af den sikkerhedspolitiske trussel fra Rusland. Derfor kan man tolke målet om fred og stabilitet som en del af en overordnet målsætning om sikkerhed. Målsætningen stemmer desuden overens med NATO's overordnede mål om at garantere frihed og sikkerhed (NATO 2018). Som medlem af NATO er det rimeligt at antage, at Danmark deler disse mål. Målsætningen om *sikkerhed* er en indikator for defensiv neo-realisme med hensyn til dimensionen *middel for staten til at sikre overlevelse*.

Af den anden sætning i underrubrikken fremgår det, at regeringen vil sikre fred og stabilitet *”gennem dialog med de andre arktiske stater”* (bilag 1 s. 36). Ønsket om samarbejde kommer desuden til udtryk i målet om at *”styrke den multilaterale indsats i regi af særligt Arktisk Råd”* og i erklæringen om, at *”rammen [for påvirkning af den arktiske udvikling] vil være Kongerigets arktiske strategi og dialogen tage afsæt i Arktisk Råds strategiske arbejde”* (bilag 1 s. 37). Ønsket om diplomati, forhandlinger og samarbejde er især rettet mod medlemslandene af Arktisk Råd og omhandler vigtige områder som økonomisk udvikling, forskning og grænsedragning. Ønsket om samarbejde præger derfor stort set alle dele af den udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategi i Arktis.

Umiddelbart kan ønsket om samarbejde tolkes som et udtryk for ideologisk liberalisme, eftersom samarbejde ofte motiveres af en tro på gensidige fordele for alle parter. Ved en granskning af strategien står det omvendt klart, at ønsket om samarbejde ikke kun er drevet af idealisme. Derimod findes der en eksplicit

egeninteresse i at styrke det multilaterale samarbejde i Arktis. Det fremgår nemlig af strategien, at Danmarks arktiske profil ”skal omsættes til væsentlige fingeraftryk for Kongeriget Danmark” (bilag 1 s. 37). Danmarks territorielle krav i Arktis og italesættelsen af strategisk konkurrence mellem Vesten og Rusland peger desuden hen imod en mere neo-realistisk virkelighedsopfattelse.

Ønsket om samarbejde kan omvendt tolkes som et udtryk for bandwagoning. Den danske regering forsøger at opnå sikkerhed gennem at fortsætte sit udenrigspolitiske partnerskab med USA. Dette er fordelagtigt for Danmark, eftersom USA i kraft af sin supermagtsstatus skal ses som en *pole of power*. Partnerskabet tager form af det transatlantiske interesse- og værdifællesskab og kommer til udtryk i et tæt handels- og udenrigspolitisk samarbejde (Udenrigsministeriet 2). Gennem at bevare og styrke relationen til USA kan Danmark sikre sig mod militære fremstød fra Rusland i Arktis. Samtidigt kan partnerskabet betyde, at Danmark forbedrer sine chancer for at undgå eventuelle interessekonflikter med USA gældende territorium i Arktis.

Danmarks ønske om samarbejde i Arktis gavner forholdet til USA af to grunde: for det første er Danmarks partnerskab med USA i høj grad institutionaliseret gennem samarbejde i NATO og FN (Udenrigsministeriet 2). Et fortsat samarbejde indenfor disse organisationer forlænger og styrker dermed Danmarks relation til USA. For det andet er samarbejde med udgangspunkt i FN’s havretskommission Danmarks bedste mulighed for at opnå den ønskede territorielle udvidelse. Udvidelsen er ikke bare i Danmarks, men også i USA’s interesse.

USA har interesse i, at Danmarks territorielle krav bliver mødt i Arktis, eftersom USA har haft adgang til dansk territorium i Grønland siden Anden Verdenskrig (Henriksen & Rahbek-Clemmensen 2017 s. 77). Det har USA udnyttet ved at anlægge Thule Air Base i det nordvestlige Grønland. Basen blev brugt af amerikanske jagerfly fra Anden Verdenskrig til slutningen af 60’erne og er stadig i dag en del af USA’s missilskjold Ballistic Missile Early Warnings System. Grønland er derfor fortsat en værdifuld brik i USA’s geopolitiske position i Arktis (Rasmussen 2016). En udvidelse af det danske territorium vil altså betyde, at USA får adgang til et større territorium i Arktis. Derfor er Danmarks territorielle udvidelse af betydning for USA’s geostrategiske position

i Arktis. Grønland geopolitiske betydning giver Danmark en styrket forhandlingsposition i forhold til USA, både i det bilaterale diplomati og i NATO-regi (Henriksen & Rahbek-Clemmensen 2017 s. 75). Dermed kan Danmark opnå større indflydelse, hvilket kan omsættes til politiske aftaler, som er fordelagtige for Danmark.

Danmarks multilaterale samarbejde i Arktis kan i kraft af Arktis geopolitiske betydning gavne amerikanske interesser. Danmarks internationale samarbejde styrker derfor den dansk-amerikanske relation. Dermed kan samarbejdet tolkes som et udtryk for *bandwagoning*, hvilket er en tydelig indikator for defensiv neo-realisme i henhold til dimensionen *syn på alliancer*.

2.1.2 Offensiv neo-realisme

I strategien påpeger regeringen, at Danmark sammen med de andre arktiske kyststater har skrevet under på Ilulissat-erklæringen:

”De fem arktiske kyststater - Kongeriget Danmark, USA, Canada, Rusland og Norge - har gennem Ilulissat-erklæringen fra 2008 forpligtet sig til fredeligt samarbejde og dialog, når det gælder den fremtidige udvikling i og omkring det Arktiske Ocean, samt til at løse uoverensstemmelser og overlappende territorialkrav gennem forhandlinger og på baggrund af international havret og folkeretten” (bilag 1 s. 37).

Den danske regering gør sammen med det grønlandske selvstyre krav på kontinentalsoklen nord for Grønland, og kræver dermed den suveræne ret til selve havbunden og til at udvinde naturressourcer i undergrunden (Miljøministeriet 2014). Kravet står blandt andet i strid med Ruslands territorialkrav i Arktis (Martin Breum 2016). Kravet blev fremsat under den daværende udenrigsminister Martin Lidegaard, som udtalte at ”*Formålet med dette kæmpe projekt er at fastlægge de ydre grænser for vores kontinentalsokkel og dermed - i sidste ende - for Kongeriget*” (Udenrigsministeriet 3).

Danmarks ønske om territoriell udvidelse kommer til udtryk i Danmarks territorielle krav i moderne historie. I 1968 gjorde Danmark krav på et territorium i Nordsøen, der ligger længere end 200 sømil fra Danmarks kyst, og derfor ikke var omfattet af FN's havretskommission. Den territorielle fordeling af Nordsøen afgjordes i 1969 (International Court of Justice). I 2009 og 2010 gjorde Danmark sammen med det færøske landsstyre krav på kontinentalsoklen

henholdsvis nord og syd for Færøerne. Ligesom kravene i Nordsøen og i Arktis går disse krav uden for grænsen på 200 sømil (Energi- Forsynings- og Klimaministeriet). At gøre krav på territorium er altså en etableret praksis for den danske stat.

Territorielle krav på havområder kan opfattes som en automat-reaktion fra stater. I det westfalske system har grænsedragning nemlig en central funktion (Bonciu 2014). Ikke desto mindre er territorielle krav en måde at maksimere et lands territorium, og dermed også landets relative magt. Territoriet i Arktis styrker Danmark position i forhold til de andre aktører i Arktis på grund af den geostrategiske betydning, som vi har redegjort for og analyseret i relation til USA. Desuden har Danmark økonomiske interesser i Arktis, hvilket fremgår af følgende citat: "*Havisens afsmeltning giver nye økonomiske muligheder i form af blandt andet effektiv søtransport, udvinding af naturressourcer og øget turisme*" (bilag 1 s. 36). Strategien består blandt andet af en redegørelse for, hvordan "*Regeringen ønsker at lancere et tredelt fremstød for økonomisk udvikling*" (bilag 1 s. 36), som fokuserer på koordinering i Arctic Economic Council, finansiering i Arktis og markedsmuligheder for erhvervslivet. Denne strategi for økonomisk diplomati gør det tydeligt, at det økonomiske potentiale spiller en afgørende rolle for Danmarks engagement i Arktis.

Kravet er til dels motiveret af Danmarks geopolitiske og økonomiske interesser i regionen og kan dermed opfattes som en strategi for at opnå mulige gevinster på bekostning af andre aktører i regionen. Suverænitets håndhævelsen og det territorielle krav kan dermed opfattes som et ønske fra dansk side om at maksimere sin relative magt gennem *magt og dominans*. Dette er en indikator for offensiv neo-realisme i henhold til dimensionen *middel for staten til at sikre overlevelse*.

Den danske regerings territorielle krav viser tydeligt, at territorial udvidelse opfattes som *fordelagtigt*. Dette er i sig selv en indikator for offensiv neo-realisme i henhold til dimensionen *syn på territorial udvidelse*. Danmarks konkrete fordele ved territorial udvidelse i Arktis er som tidligere beskrevet primært geostrategiske, diplomatiske og økonomiske. Vigtigheden af territorial udvidelse kommer til udtryk i betoningen af Ilulissat-erklæringen: "*regeringen vil derfor arbejde for, at 10-året for Ilulissat-erklæringen i 2018 benyttes af*

staterne til at markere disse forpligtelser” (bilag 1 s. 37). Erklæringen forpligter landene til samarbejde, hvilket vi tidligere har tolket som et udtryk for bandwagoning og dermed som en indikator for defensiv neo-realisme. Imens selve strategien er defensiv er baggrunden dog mere offensiv: erklæringen danner rammerne for den territoriale opdeling af Arktis og er derfor en afgørende forudsætning for Danmarks territoriale udvidelse. Dermed er betoningen af erklæringen et udtryk for både *bandwagoning* og *fordelagtighed ved territorial udvidelse*. Dermed indikeres både defensiv og offensiv neo-realisme i henhold til dimensionerne *syn på alliancer* og *syn på territorial udvidelse* på én gang.

Af strategien fremgår det videre, at regeringen prioriterer suverænitets håndhævelse i Arktis:

”Der er et behov for øget overvågning, der blandt andet skal medvirke til styrket suverænitets håndhævelse og eftersøgnings- og redningstjeneste i området. Forsvaret er derfor i forlængelse af analysen af Forsvarsministeriets fremtidige opgaveløsning i Arktis fra 2016 i færd med at styrke indsatsen i Arktis” (bilag 1 s. 36).

Suverænitets håndhævelsen foretages af det danske forsvar, herunder den danske slædepatrulje Sirius, under styring af myndigheden Arktisk Kommando (Forsvarsministeriet 2016). Forsvarets opgaveløsning i Arktis sker i samarbejde med andre aktører i regionen, og som vi har diskuteret tidligere, er internationalt samarbejde en vigtig tangent i Danmarks strategi i Arktis. I et af de fem initiativer i strategien står der dog at ”*regeringen vil i tæt samarbejde med Grønland og Færøerne adressere de sikkerhedspolitiske udfordringer, som følger i kølvandet på de mange nye muligheder for udvikling i Arktis*” (bilag 1 s. 37). Dermed ønsker man delvist at holde sikkerhedspolitisk opgaveløsning inden for rammerne af rigsfællesskabet. Det er altså ikke alle dele af sikkerhedspolitikken, som løses i samarbejde med andre lande. Der findes derfor et element af *sololøb* i den danske udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategi i Arktis, hvilket er en indikator for offensiv neo-realisme mht. dimensionen *syn på alliancer*.

2.2 Redegørelse af 12/10 17 om samarbejdet i Arktis

I det følgende afsnit analyserer vi, hvordan de teoretiske perspektiver kommer til udtryk i den danske udenrigsminister Anders Samuelsen's redegørelse til

Folketinget om samarbejdet i Arktis fra 12/10 17. Defensiv neo-realisme kommer til udtryk gennem dimensionerne *sikkerhed* og *bandwagoning*, imens offensiv neo-realisme kommer til udtryk gennem dimensionen *fordelagtighed ved territorial udvidelse*.

2.2.1 Defensiv neo-realisme

I afsnittet “Internationalt samarbejde i Arktis” redegør Udenrigsministeren for, hvordan Danmark skal tilgå samarbejdet med andre lande i Arktis, herunder det i Arktis Råd. Her står der blandt andet: *“Der er blandt de arktiske stater enighed om at fastholde en dialog på basis af gensidig interesse i fælles håndtering af konkrete arktiske problemstillinger inden for de etablerede arktiske fora”* (bilag 2, s. 38-39) Udfra citatet kan man læse, at de arktiske problemstillinger skal behandles særskilt og udelukkende i de arktiske fora etableret til formålet. Implicit i det ligger der en hensigtserklæring, henimod at eventuelt andre diplomatiske konflikter med de arktiske nationer, heriblandt Rusland, ikke skal influere på håndteringen af problemstillingerne i Arktis. Dette bakkes senere i redegørelsen op af citatet *“Samtidig har erklæringen [om kommercielt fiskeri i Arktis] en bredere udenrigspolitisk betydning, idet den er et vigtigt signal om lavspænding og gensidig vilje til samarbejde i Arktis”* (bilag 2, s. 41). Danmark strategi i Arktis er altså delvist uafhængig af eksempelvis EU og USA’s linje over for Rusland, da lavspænding er et styrende mål for den danske strategi.

Ovenstående bekræftes blandt andet af den danske håndtering i sagen om det formodede russiske giftangreb på engelsk grund i 2018 . Efterfølgende udviste blandt andre USA, Canada og 18 EU-lande, inklusiv Danmark, russiske diplomater (Jyllands-Posten, 2018). Udenrigsminister Anders Samuelsen udtalte dog efterfølgende, at giftangrebet i Salisbury og de diplomatiske sanktioner ikke kommer til at have indflydelse på Rusland og Danmarks relation i arktiske spørgsmål:

”Jeg tror, det er rigtig, rigtig væsentligt, at vi holder fast i den to-spors strategi, som vi har fra dansk side, hvor vi på den ene side er hårde i forhold til sanktioner, som det er tilfældet i dag. Og så på den anden side at have en dialog de steder, hvor det giver

mening. Arktis er et oplagt område, hvor det er vigtigt, at vi har en dialog. Det er et lav-intensitets område, og det skal det gerne blive ved med at være” (Krog, 2018).

Ovenstående analyse giver udtryk for defensiv neo-realisme i henhold til dimensionen *middel for staten til at sikre overlevelse*, da Danmark vurderer, at et sikkert og fredeligt forhandlingsklima i Arktis er at foretrække fremfor en aggressiv fremtoning med forsøg på dominans. Set i lyset af at det er et brud med den linje, som Danmark og EU fører mod Rusland på flere andre politikområder, så er det en væsentlig indikator for defensiv neo-realisme.

Man kan ydermere argumentere for, at Danmarks samarbejds muligheder med Rusland i Arktis Råd kan være et element af dimensionen *bandwagoning* i relation til USA. Selvom det umiddelbart kan virke modstridende, så har USA siden Donald Trumps overtagelse af præsidentembedet i november 2016 indledt en mere Rusland-venlig kurs. Derfor er det også vigtigt for USA at have allierede, som er i en position, hvor de kan forhandle med Rusland. Forsker på Center for War Studies ved Syddansk Universitet, Jon Rahbek-Clemmensen, forklarer det således:

“Der er ved at ske en åbning i forhold til Rusland med en amerikansk præsident, der signalerer en mere Rusland-venlig kurs. Arktis er et godt sted at starte. Danmark kan faktisk være med til at hjælpe USA's udenrigspolitiske kurs, og det kan være med til at sikre, at Løkke [Lars Løkke Rasmussen, Danmarks statsminister] også i fremtiden bliver inviteret til Det Hvide Hus.” (Skjødt, 2017)

Danmarks Rusland-venlige kurs i Arktis kan altså forstås som en win-win strategi i henhold til det defensive neo-realistiske perspektiv, da det både styrker egen sikkerhed, men også styrker båndet til den nærmeste allierede; USA. Begge dele er indikatorer på defensiv neorealisme jævnført *sikkerhed* og *bandwagoning* i henhold til dimensionen *middel for statens til at sikre overlevelse og syn på alliancer*.

Et andet sted i redegørelse, hvor der kan analyseres et element af *bandwagoning*, er i afsnittet *forskning*. Her redegøres der for, hvordan Danmark vil: “Sætte fokus på Arktis i internationalt samarbejde for at markere Danmark som en vigtig international partner og skabe rammer for at udnytte de nye

muligheder, der skabes i Arktis” (bilag 2, s. 52). Danmark ønsker altså at udnytte mulighederne i Arktis, i dette tilfælde forskningsmulighederne, for at gøre sig attraktiv overfor internationale partnere. Selvom citatet kan opfattes uskyldigt og lavmålt, så kan der analyseres en meget aktivistisk dagsorden ud af det. Andre steder i redegørelsen bliver aktivistiske og delvist egoistiske målsætninger efterfulgt af erklæringer om, at de skal ske med respekt for folkeretten eller efter fælles forhandlinger de arktiske lande imellem. I dette tilfælde proklamerer Danmark tydeligt, at man vil bruge Arktis aktivt for at *“markere Danmark som en vigtig international partner”* (bilag 2, s. 52). Man kan heraf udlede, at den danske regering vurderer, at Arktis kan blive en vigtig brik i fremtiden i forhold til at øge sin relative magt i den internationale struktur gennem at gøre sig til en attraktiv partner. Dette kan analyseres som et element af *bandwagoning*. I modsætning til militært samarbejde, som Thule Air Base eksempelvis har været et udtryk for, så kan man dog argumentere for, at forskning i sit grundelement er mere fritflydende og almennyttigt, og man derfor ikke i samme omfang opnår styrket *bandwagoning*, som det eksempelvis skete ved oprettelsen af Thule Air Base.

I redegørelsen finder vi også konkrete eksempler på det samarbejde, som flere steder i materialet bliver betonet som særdeles vigtigt i Arktis. I afsnittet *“Politi”* redegøres der for, hvordan Grønlands Politi er i tæt samarbejde både canadisk- men især også amerikansk politi og efterretningstjeneste:

“Der er endvidere, med mellemrum, samarbejde med USA’s forbundspoliti (FBI) om gensidig erfaringsudveksling vedrørende politiarbejde i arktiske egne samt samarbejde i konkrete sager. Herudover har Grønlands Politi et tæt samarbejde med de amerikanske militære myndigheder på Thule Air Base, hvor politikredsens stedlige polititjenestemand har daglig kontakt med US Air Force, ligesom politimesteren og andre medarbejdere i Grønlands Politi under tjenesterejser afholder møder med bl.a. Base Commander og chefen for US Air National Guard(…)” (bilag 2, s. 51)

For at forstå det tætte samarbejde mellem grønlandsk- og amerikansk politi, er det nødvendigt at kende til historien om den amerikanske luftbase Thule Air Base, som der tidligere er blevet redegjort kort for i opgaven. Thule Air Base blev etableret af USA på Grønland mindre end et årti efter Anden Verdenskrigs afslutning. Den danske regering tillod USA at opsætte luftbasen, som både

fungerede som observatør-station for eventuelle sovjetiske atomangreb mod USA, men derudover tillod og dækkede den danske regering også over, at der var amerikanske atomvåben på Thule Air Base - klar til at blive sendt afsted mod Sovjetunionen, hvis man observerede et angreb på vej mod USA (Corera, 2008). Thule Air Base fungerede altså som et vigtigt amerikansk led i henhold til en *second strike capability*-strategi, som gik ud på, at USA i en atomkrig sikrede sig, at de altid kunne besvare en modparts angreb.

Når Danmark så fortsætter sit tætte parløb i Arktis med USA helt frem i nutiden, så er det altså et udtryk for *bandwagoning*, som Danmark historisk set har udført i relation til USA for at styrke sin egen relative magt i forhold til især Sovjetunionen/Rusland i henhold til defensiv neo-realisme under dimensionen *Syn på alliancer*.

2.2.2 Offensiv neo-realisme

I redegørelsen fra udenrigsminister Anders Samuelsen bliver det danske kontinentalsokkelprojekt i Arktis også behandlet. Danmarks territoriale krav i Arktis fremføres i afsnittet "*Kontinentalsokkelprojektet*".

I den forudgående del af denne opgaves analyseafsnit, der omhandler materialet *Udenrigs- og Sikkerhedspolitisk Strategi*, bliver Danmarks territoriale krav analyseret. Udfra samme ræsonnement og analyse bliver Danmarks territoriale krav i denne del af materialet også set som et udtryk for offensiv neo-realisme. Materialet analyseret i dette afsnit nuancerer ligeledes det territoriale krav, da der flere steder blive fremhævet vigtigheden af, at eventuelle uoverensstemmelser bliver løst gennem fredelige forhandlinger. Det illustreres også i følgende citat fra materialet: "*Det bemærkes dog, at Kongeriget Danmark - helt i tråd med Ilulissat-erklæringen - lægger stor vægt på dialog og direkte forhandlinger mellem samtlige relevante stater, herunder Rusland, både i forhold til tekniske geofaglige spørgsmål samt i forhold til spørgsmål vedrørende afgrænsning af overlappende sokkelkrav*" (bilag 2, s. 43). Der bliver altså givet udtryk for et ønske om fred og sikkerhed i Arktis på trods af eventuelle overlappende territoriale krav. Det mildner graden af offensiv neo-realisme, som kan udledes af analysen af Danmarks territoriale krav, da

ønsket om *sikkerhed* er en af indikatorerne for defensiv neo-realisme under dimensionen *middel til at sikre statens overlevelse*.

3. Diskussion

I det følgende afsnit diskuterer vi, hvilke teoretiske perspektiver, der vejer tungest i Danmarks udenrigspolitiske strategi i Arktis. På baggrund af dette diskuterer vi strategiens sammenhængskraft og mulige modsætningsforhold. Videre diskuterer vi, hvad konsekvenserne af strategien kan være i en fremtid, hvor uoverensstemmelser gældende de arktiske landes territoriale krav skal løses gennem diplomatiske forhandlinger. Afslutningsvis reflekterer vi over vores egen forsknings styrker og svagheder, særligt i forhold til teoretiske og metodologiske valg.

3.1 Teoretiske perspektiver

Både offensiv og defensiv neo-realisme kommer til udtryk i Danmarks udenrigspolitiske strategi i Arktis. Det offensive perspektiv kommer især til udtryk gennem Danmarks territoriale krav på kontinentalsoklen nord for Grønland. Kravet får dog ikke meget plads i den officielle strategi eller i redegørelsen om samarbejdet i Arktis. Det defensive perspektiv præger omvendt store dele af den udenrigspolitiske strategi. Perspektivet kommer til udtryk gennem målsætningen om at sikre fred og stabilitet gennem samarbejde. Dette defensive perspektiv overskygger altså det offensive, når man kigger på den udenrigspolitiske strategi i Arktisk i sin helhed.

Det kan være fordelagtigt for Danmark at betone det defensive perspektiv fremfor det offensive. Danmark fremstår både idealistisk og samarbejdsvillig, når regeringen underspiller de offensive elementer af den udenrigspolitiske strategi, såsom det territoriale krav, og istedet fokuserer på de defensive elementer som målene om fred og samarbejde. Dette er et bedre udgangspunkt for at fremme samarbejdet i Arktisk Råd, eftersom Danmarks vilje til samarbejde kan gøre de andre lande mere imødekommende. Samarbejdet i Arktisk Råd danner de retslige rammer for grænsedragningen i Arktis og er derfor en afgørende forudsætning for Danmarks territoriale udvidelse i Arktis. Man kan derfor spekulere i, om Danmark underspiller de offensive dele af den

udenrigspolitiske strategi for i sidste ende at få mødt sine territoriale krav i Arktis.

Danmarks territoriale krav i Arktis kan som sagt tolkes som et udtryk for offensiv neo-realisme. Kravet kan dog også tolkes som en afgørende del af Danmarks samarbejde med USA gennem NATO. Ved at gøre krav på Nordpolen kan Danmark sikre NATO kontrollen over et vigtigt geostrategisk område, hvilket kan være fordelagtigt i en potentiel konflikt mellem NATO og Rusland. Som sagt virker det langt fra utænkeligt, at en konflikt mellem NATO og Rusland kan bryde ud, eftersom Rusland i konflikt med internationale konventioner har annekteret Krim-halvøen, og NATO har svaret igen med sanktioner og militær tilstedeværelse i de baltiske lande. Det territoriale krav kan derfor styrke relationen mellem Danmarks og USA og kan derfor tolkes som en del af strategien med bandwagoning. Hvis man analyserer kravet ud fra dette perspektiv, så ændrer Danmarks udenrigspolitiske strategi i Arktis karakter og fremstår pludselig langt mere defensiv end offensiv. Dette stemmer overens med regeringens udtalte mål om at skabe sikkerhed gennem internationalt samarbejde.

Den opmærksomme læser vil bemærke, at defensiv neo-realisme ikke ser territorial udvidelse som fordelagtig, og vores tolkning derfor virker kontraintuitiv. Defensiv neo-realisme vurderer som sagt, at territorial udvidelse er for omkostningstungt på baggrund af blandt andet udfordringerne ved suverænitets håndhævelse og skabelsen af et stabilt styre. Men eftersom det pågældende territorium er et havområde frafalder udfordringen med at sikre styrets stabilitet gennem indbyggernes opbakning. Suverænitets håndhævelsen gøres desuden lettere af Danmarks medlemskab i NATO og alliancen med USA. Derfor kan man argumentere for, at det territoriale krav i dette særlige tilfælde i mindre grad er et udtryk for offensiv neo-realisme og rent faktisk indeholder et element af defensiv neo-realisme.

Det er altså muligt at identificere flere forskellige retninger i Danmarks udenrigspolitiske strategi i Arktis. Strategien er, som tidligere skrevet, hovedsageligt udtryk for defensiv neo-realisme, men Danmarks territoriale krav er uomtvisteligt en stærk indikator for offensiv neo-realisme. I analysearbejdet af Danmarks territoriale krav har denne opgave dog afdækket, at kravet om

udvidet territorium i Arktis også kan indeholde elementer af defensiv neo-realisme, idet en territorial udvidelse på bekostning af Rusland vil afføde elementer af *bandwagoning*.

Ikke desto mindre findes der indslag af begge perspektiver. Det betyder at der findes en form for tvetydighed i Danmarks udenrigspolitiske strategi i Arktis. Tvetydigheden betyder at Danmark spiller på flere tangenter og således konstant skal balancere to aspekter af sin udenrigspolitik mod hinanden. Samtidig med at der findes en stor velvillighed overfor samarbejde i Arktisk Råd kan det territoriale krav opfattes som konfrontatorisk.

Tvetydigheden i Danmarks udenrigspolitiske strategi i Arktis afspejler en tvetydighed i Danmarks generelle udenrigspolitiske strategi. Strategien bygger på respekt for den internationale retsorden, herunder den humanitære folkeret og menneskerettighederne, og sigter til at sikre fred og sikkerhed gennem internationalt samarbejde i fora som FN og NATO (Udenrigsministeriet 4). Danmarks udenrigspolitik er altså overvejende defensiv. Udenrigspolitikken er dog samtidig præget af en værdibaseret aktivistisk strategi, som igangsattes af daværende statsminister Anders Fogh Rasmussen efter terrorangrebet i New York i september 2001. Strategien gjorde op med den tidligere førte neutralitetspolitik, eftersom den byggede på brug af militære midler med det officielle formål at fremme værdier som frihed, demokrati og menneskerettigheder. Strategien resulterede i danske militære indsatser i lande som Irak og Afghanistan (Henriksen & Ringmose 2012). Den aktivistiske udenrigspolitiske strategi kan opfattes som et udtryk for liberalisme, eftersom den bygger på troen om universelle værdier såsom demokrati. Udfra et neo-realistisk perspektiv kan der dog både analyseres defensive og offensive neo-realistiske elementer i strategien. Det tætte samarbejde med USA har kunnet ses som *bandwagoning*, mens bekæmpelsen af et andet lands styre, som det skete i Irak-krigen i 00'erne, kunne tolkes som elementer af *magt og dominans* i henhold til offensiv neo-realisme.

3.2 Konsekvenser

Tvetydigheden i den arktiske strategi er ikke nødvendigvis problematisk for Danmarks diplomatiske forbindelser, eftersom det er en etableret praksis fra de

arktiske kyststaters side: ligesom Danmark har Canada, Norge og USA territoriale krav samtidig med, at de igennem Ilulissat-erklæringen har forpligtet sig til dialog og samarbejde (Udenrigsministeriet 3). På samme måde har alle landes udenrigspolitik elementer af sololøb, selvom man taler for øget internationalt samarbejde. Dermed er det sandsynligt, at de andre arktiske kyststater accepterer Danmarks strategi uden at støde sig på de mere offensive dele. I så fald kan strategien vise sig at være særdeles fordelagtig. Det relativt store territoriale krav kan opfattes som et første udspil i fremtidige forhandlinger om grænsedragningen, som sikrer at det endelige resultat bliver rimeligt set fra dansk side, hvis man bliver nødsaget til at gå på kompromis.

Den arktiske strategi kan dog føre til udfordringer i fremtiden, hvis den opfattes som unødvendigt offensiv af de andre arktiske kyststater. Grænsedragningen i Arktis sker gennem bilaterale forhandlinger mellem kyststaterne i Arktis på baggrund af FN's havsokkelskommission CLCS's afgørelser (Udenrigsministeriet 3). I en sådan forhandlingssituation kan Danmarks relativt store territoriale krav opfattes som offensivt og i sidste ende som konflikteskalerende. Dette er i strid med Danmarks udtalte målsætning om samarbejde og dialog. Hvis forhandlingerne bryder sammen mindsker det desuden Danmarks chancer for at få mødt sine territoriale krav, eftersom Danmark ikke kan måle sig med de store aktører i Arktisk, når det gælder militær styrke.

Også samarbejdet med USA i Arktis kan virke konfrontatorisk, fordi det kan opfattes som et udtryk for bandwagoning. Danmarks samarbejde med USA er en del af det vestlige sikkerhedssamarbejde i NATO. NATO var modstykke til Warszawapagten under den kolde krig og den konfrontatoriske stil præger fortsat forholdet mellem NATO og Rusland. Dette ses tydeligt på NATO's tilstedeværelse i de baltiske lande. Gennem samarbejde med USA bekræfter Danmark dermed samarbejdet i NATO, og dermed også den potentielle konflikt i de baltiske lande. Danmarks samarbejde med USA gennem Arktisk Råd og NATO kan dermed opfattes som udfordrende fra russisk side. Derfor kan tvetydigheden i den danske udenrigspolitiske strategi i Arktis i værste fald være konfliktoptrappende.

Det er dog diskutabelt hvorvidt Danmarks konfrontation med Rusland faktisk kan føre til en militær konflikt. Danmarks konflikt med Rusland har indtil

videre primært ført til symbolske handlinger. Eksempelvis placerede russiske miniubåde et russisk flag på havbunden på Nordpolen i 2007, for symbolsk at gøre krav på Arktis (Danmarks Radio). På samme måde kan EU's diplomatiske og økonomiske sanktioner mod Rusland (European Union) samt Danmarks tropper i Estland, som skal have en afskrækkende effekt, siges at være symbolske. Dertil kommer det, at den konfrontatoriske stil kun er én side af Danmarks attitude mod Rusland. Som tidligere diskuteret fører Danmark en to-sporet strategi gældende Rusland, som består af både sanktioner og dialog (Krog, 2018). Den mere samarbejdsorienterede del har blandt andet udmøntet sig i Ilulissat-erklæringen. I lyset af den to-sporede strategi virker en egentlig militær konflikt mellem Danmark og Rusland ikke sandsynlig.

Som vi tidligere har diskuteret virker truslen fra Rusland omvendt reel med tanke på Ruslands ulovlige annektering af Krim-halvøen. Rusland har en ambition om at være en regional stormagt både i Ukraine og Arktis (Krogh-Jensen & Struwe 2017, s. 5). Samtidig findes der en opfattelse af, at Ukraine har et skæbnesbånd med Rusland, som berettiger en militær intervention. På samme måde opfatter Rusland Arktis som en væsentlig del af Ruslands interessesfære, hvilket muligvis kan berettige en militær konflikt i fremtiden. Analysen fra Ruslands side er, at en samarbejdsvillig strategi overfor Vesten er mere fordelagtig end en militær konflikt (Krogh-Jensen & Struwe 2017). Dette kan dog ændre sig, hvis Havsokkelkommissionens beslutninger ikke falder Ruslands vej. Set i det lys virker en militær konflikt mellem Rusland og Danmark i Arktis ikke utænkelig.

3.3 Reflektioner over egen forskning

Med denne opgave har vi genereret ny viden om Danmarks udenrigspolitiske strategi i Arktis. Denne viden skaber en større forståelse for strategiens karakter og de implikationer, der kan følge heraf. Dermed kan opgaven være med til at informere debatten om Danmarks rolle i Arktis og give beslutningstagere et bedre grundlag for at formulere en velfunderet udenrigspolitisk strategi i fremtiden. Spørgsmålet om Danmarks engagement i Arktis bliver i særdeleshed aktualiseret, når de bilaterale forhandlinger om grænsedragningen i Arktis indledes. De bilaterale forhandlinger kommer sandsynligvis til at begynde, når Sokkelkommissionen har behandlet Danmarks territoriale krav i 2023 eller senere

(Krog 2018). Den nye viden om den udenrigspolitiske strategi dækker desuden et hul på forskningsområdet, eftersom det er sparsomt med forskning om lige netop Danmarks rolle i Arktis i et neorealistisk perspektiv.

Vores opgave tager udgangspunkt i to grene af neorealisme, hvilket kan siges at være et relativt snævert teoretisk udgangspunkt. Det betyder, at vores opgave går i dybden med den specifikke spænding mellem offensiv og defensiv neorealisme, hvilket vi opfatter som en styrke. Samtidig betyder vores teoretiske udgangspunkt, at vi har undladt at undersøge spændinger mellem overordnede teoretiske perspektiver på internationale relationer, eksempelvis mellem realisme og liberalisme. Teoretisk begrænsning er dog nødvendig og en grundlæggende præmis for at bedrive forskning.

Valget af idéanalyse som metode indebærer en udfordring med at udarbejde idealtyper, som fungerer som operationelle indikatorer. Vores indikatorer afspejler i høj grad perspektivernes centrale idéer, men er til tider svære at spore direkte i materialet. For at koble materialet til indikatorerne har vi derfor måtte inddrage en stor mængde baggrundsviden, som fungerer som belæg for koblingerne mellem materiale og indikatorer. Det betyder, at vores tolkninger bygger på til tider meget omfattende ræsonnement. Ræsonnementernes længde øger risikoen for, at vi har lavet en forkert kobling. Denne slags usystematiske fejl kan have skadet opgavens reliabilitet, eftersom opgavens resultater ikke er reproducerbare. Dermed skades også resultatsvaliditeten.

De operationelle indikatorer er selvfølgelig lettest at spore i de dele af materialet, som omhandler emner som internationalt samarbejde, sikkerhedspolitik og territorielle krav. Vores materiale omhandler dog en lang række andre udenrigspolitiske emner som forskning, handel og økonomi. En begrænsning af vores materiale til mere relevant materiale ville have gjort vores analyse lettere og have minimeret risikoen for fejltolkninger. Eksempelvis kunne vi have analyseret dele af Forsvarsministeriets analyse af sin opgaveløsning i Arktis i stedet for redegørelsen for samarbejdet i Arktis. I så fald havde vi dog mistet det overblik og indblik, som en analyse af hele den udenrigspolitiske strategi giver.

Vores resultater kan bruges som springbræt for videre forskning på området. Med Danmarks udenrigspolitiske strategi afdækket kan man analysere den udenrigspolitiske situation i Arktis i et nyt perspektiv og dermed opnå en større forståelse for forholdet mellem de arktiske kyststater. Eksempelvis ville det være interessant at undersøge Danmarks relation til Rusland, som vi også har diskuteret i denne opgave. Vores opgave har ligeledes berørt Danmarks sikkerhedspolitik og skulle således kunne bruges som et pilotstudie i en videre undersøgelse af dansk sikkerhedspolitik i Arktis eller generelt.

4. Konklusion

På baggrund af denne opgaves idéanalyse kan vi konkludere, at Danmarks strategi i Arktis hovedsageligt er et udtryk for defensiv neo-realisme. Danmark udviser ønske om stabilitet og samarbejde i Arktis, samtidig med at den danske strategi fungerer som bandwagoning i relation til USA. Begge dele er klare indikatorer på defensiv neo-realisme.

Der er dog også et element af offensiv neo-realisme i strategien. Danmarks territoriale krav om store geografiske områder er en tydeligt indikator på offensiv neo-realisme. Den opfattelse styrkes, når man sætter det i relation til det faktum, at det territoriale krav er direkte i konflikt med Ruslands. I strategien redegøres der i øvrigt for en øget spænding mellem Vesten og Rusland, så ønsket om fred og stabilitet i Arktis udfordres af Danmark og Ruslands territoriale uenigheder.

På trods af den tydelige indikator for offensiv neo-realisme i Danmarks strategi jævnfør det territoriale krav, så har denne opgave identificeret et væsentligt defensivt element ved territorialkravet. Arktis' strategisk vigtige geografiske position gør, at det i høj grad vil være i USA's interesse, at Danmark fik gennemført sit territorialkrav. Set i et historisk perspektiv har Danmark givet USA gode muligheder i Arktisk, og der vurderes derfor som realistisk, at Danmark også vil benytte nye territoriale områder i Arktis til yderligere bandwagoning i relation til USA.

Den danske strategi i Arktis forsøger samtidig at holde forholdet til Rusland godt. Det resulterer blandt andet i, at det er nødvendigt for Danmark at differentiere imellem den generelle linje overfor Rusland og den arktiske linje. I de arktiske fora optræder Danmark ud fra et defensivt neo-realistisk perspektiv med fokus på sikkerhed, mens Danmark i eksempelvis EU-regi optræder anderledes offensivt.

Danmarks strategi i Arktis virker til at være en yderst følsom affære for den danske regering. Her er mange og ofte modsatrettede dagsordener i spil. Der er en tydeligt erkendelse af muligheden for konfliktoptrapning med Rusland, samtidig med at Danmark har et ønske om at udvide sit territorium. Det resulterer i en strategi, der er tvetydig men mestendels defensiv neo-realistisk.

5. Litteratur

Arctic Ocean Conference, 2008. ”The Ilulissat Declaration”. [Elektronisk] tilgængelig:
http://www.oceanlaw.org/downloads/arctic/Ilulissat_Declaration.pdf. Hentet 16/5-18

Beckman, Ludvig, 2005, *Grundbok i Idéanalys: det kritiska studiet av politiska texter och idéer*. Stockholm: Ludvig Beckman & Santérus Förlag

Bergström, Göran & Boréus, Kristina (red.), 2000. *Textens mening och makt: metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. Lund: Studentlitteratur

Bonciu, Florin, 2014. ”A Personal, Debatable and Timely View on World Order: Henry Kissinger”. [Elektronisk] tilgængelig:
http://www.globeco.ro/wp-content/uploads/vol/split/vol_2_no_2/geo_2014_vol_2_no2_art_024.pdf. Hentet 15/5-18

Breum, Martin, 2016. ”Danmark som arktisk stormagt”. Udenrigs, Februar 2016, s. 7-15.

Corera, Gordon, 2008. ”Mystery of lost US nuclear bomb”. *BBC News*. [Elektronisk] tilgængelig: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7720049.stm> . Hentet 16/5-18

Danmarks Radio, 2007. ”Rusland planter flag på Nordpolen”. [Elektronisk] tilgængelig:
<https://www.dr.dk/nyheder/udland/rusland-planter-flag-paa-nordpolen>. Hentet 15/5-18

Donnelly, Jack, 2013. *Realism* i Gustavsson, Jakob & Tallberg, Jonas (red.), 2006. *Internationella Relationer*. Lund: Studentlitteratur

Energi- Forsynings- og Klimaministeriet, 2016. Rigsfællesskabets Kontinentalsokkelprojekt. [Elektronisk] tilgængelig:
http://a76.dk/facts/background/det_danske_projekt.html. Hentet 5/15-18

Esaiasson, Peter - Gilljam, Mikael - Oscarsson, Henrik - Towns, Ann - Wängnerud, Lena, 2005. *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Norstedts Juridik

European Union, 2018. "EU sanctions against Russia over Ukraine crisis". [Elektronisk] tilgængelig: https://europa.eu/newsroom/highlights/special-coverage/eu-sanctions-against-russia-over-ukraine-crisis_en. Hentet 15/5-18

Forsvarsministeriet, 2016. *Forsvarsministeriets fremtidige opgaveløsning i Arktis*, juni 2016.

Forsvarsministeriet 2 = Forsvarsministeriet, Danske soldater til Estland i 2018. [elektronisk] tilgængelig: <http://www.fmn.dk/nyheder/Pages/danske-soldater-til-estland-i-2018.aspx>. Hentet 15/5-18

Hall, Martin, 2006. *Realism* i Gustavsson, Jakob & Tallberg, Jonas (red.), 2006. *Internationella Relationer*. Lund: Studentlitteratur

Henriksen, Andersen & Rahbek-Clemmensen, Jon. "The Greenland Card: Prospects for and Barriers to Danish Arctic Diplomacy in Washington". Danish Foreign Policy Yearbook, 2009, s. 75-98

Henriksen, Anders & Ringsmose, Jens. "What did Denmark Gain? Iraq, Afghanistan and the Relationship with Washington". Danish Foreign Policy Yearbook, 2012, s. 157-182

International Court of Justice, 1969. North Sea Continental Shelf Cases. [Elektronisk] tilgængelig: <http://www.icj-cij.org/files/case-related/51/051-19690220-JUD-01-00-EN.pdf>. Hentet 15/5-18

Jyllandsposten, 2018. Fakta: "Disse lande udviser russiske diplomater". Artikel. [Elektronisk] tilgængelig: <https://jyllands-posten.dk/international/ECE10463262/fakta-disse-lande-udviser-russiske-diplomater/>. Hentet 16/5-18.

Krog, Andreas, 2018. "Samuelson: Rusland stadig velkommen til arktisk topmøde". *Altinget*. [Elektronisk] tilgængelig:

<https://www.altinget.dk/eu/artikel/samuelsen-rusland-stadig-velkommen-til-arktisk-topmoede>. Hentet 16/5-18.

Krogh-Jensen, Caroline Bilde & Struwe, Lars Bangert, 2017. *Atlant Brief: Rusland som stormagt*. København: Atlantsammenslutningen

Mearsheimer, John J. 2003. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W.W. Norton

Miljøministeriet, 2014. *The Northern Continental Shelf of Greenland*, november 2014

NATO, What is NATO? [Elektronisk] tilgængelig:
<https://www.nato.int/nato-welcome/index.html>. Hentet 15/5-18

Nikolaj, Petersen. "The Arctic as a New Arena for Danish Foreign Policy: The Ilulissat Initiative and its Implications". *Danish Foreign Policy Yearbook*, 2009, s. 35-78

Rasmussen, Vedby Mikkel. "Geopolitiske rammer for kongerigets sikkerhedspolitik i Arktis". *Udenrigs*, Februar 2016, s. 23-31

Rennstam, Jens & Wästerfors, David, 2015. *Från stoff till studie: om analysarbete i kvalitativ forskning*. Lund: Studentlitteratur

Scopellite, Maria & Peréz, Elena Conde 2016. "Defining security in a changing Arctic: helping to prevent an Arctic security dilemma". *Polar Record*, volume 52, nummer 6, s. 672-679

Skjødt, Ulsbæk Sabrina, 2017. "Forsker om Samuelsen's russiske visit: Danmark er en arktisk stormagt". *Danmarks Radio*. [Elektronisk] tilgængelig:
<https://www.dr.dk/nyheder/udland/forsker-om-samuelsen-russiske-visit-danmark-er-en-arktisk-stormagt>. Hentet 16/5-18

Staun, Jørgen 2017. "Russia's strategy in the Arctic: cooperation, not confrontation". *Polar Record*, volume 54, nummer 5, s. 314-332

Thomas, Gary & Myers, Kevin 2015, *Anatomy of the Case Study*. London: SAGE Publications Ltd

Udenrigsministeriet 1 = Udenrigsministeriet, Forsvarssamarbejde mellem Danmark og de baltiske lande. [Elektronisk] tilgængelig: <http://estland.um.dk/da/danmark-og-estland/forsvarssamarbejde/>. Hentet 15/5-18

Udenrigsministeriet 2 = Udenrigsministeriet, Forholdet mellem Europa og USA. [Elektronisk] tilgængelig: <http://um.dk/da/Udenrigspolitik/lande-og-regioner/nordamerika/europausa-forholdet/>. Hentet: 15/5-18

Udenrigsministeriet 3 = Udenrigsministeriet, 2014. ”Regeringen og Grønlands selvstyre indgiver i dag krav på kontinentalsoklen nord for Grønland”. [Elektronisk] tilgængelig: <http://um.dk/da/nyheder-fra-udenrigsministeriet/newsdisplaypage/?newsID=7D92317D-823E-4412-8BD4-5CBCADCCB45E>. hentet 15/5-18

Udenrigsministeriet 4 = Udenrigsministeriet, 2018. ”Sikkerhedspolitik”. [Elektronisk] tilgængelig: <http://um.dk/da/Udenrigspolitik/sikkerhedspolitik/>. Hentet 15/5-18

Waltz, Kenneth N. 1979. *Theory of International Politics*. Long Grove: Waveland Press

6. Bilag

6.1 Danmarks udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategi 2017-18

Arktis

Regeringen vil arbejde for et fredeligt og stabilt Arktis. Det skal ske gennem dialog med de andre arktiske stater, styrkelse af forskningsmuligheder og beskyttelse af miljøet, der skal gå hånd-i-hånd med udviklingen af de økonomiske muligheder for områdets indbyggere.

Kongeriget Danmark har en fundamental interesse i et fredeligt og stabilt Arktis, der muliggør en økonomisk og miljømæssig bæredygtig udvikling i regionen. Havisens afsmeltning giver nye økonomiske muligheder i form af blandt andet effektiv søtransport, udvinding af naturressourcer og øget turisme. Samtidig medfører de globale klimaforandringer et øget internationalt fokus på klimaforskning i Arktis. Perspektiverne i Arktis er først nu rigtig ved at tegne sig.

Med muligheder følger også nye udfordringer. Der er et behov for øget overvågning, der blandt andet skal medvirke til styrket suverænitethåndhævelse og eftersøgnings- og redningstjeneste i området. Forsvaret er derfor i forlængelse af analysen af Forsvarsministeriets fremtidige opgaveløsning i Arktis fra 2016 i færd med at styrke indsatsen i Arktis. Samtidig er det vigtigt, at udviklingen i regionen tager udgangspunkt i en effektiv beskyttelse af det sårbare miljø, en bæredygtig regulering af fiskeri og en erhvervsmæssig omstilling. Det sikkerhedspolitiske trusselsbillede gør sig ligeledes gældende i Arktis. Det er afgørende for regeringen, at løsninger findes i et tæt og ligeværdigt samarbejde inden for rigsfællesskabet.

Regeringen ønsker at lancere et tredelt fremstød for økonomisk udvikling. For det første vil

vi styrke den multilaterale indsats i regi af særligt Arktisk Råd. Gennem et tæt samarbejde med Finland, der overtager formandskabet i perioden 2017-2019, vil vi sætte økonomisk udvikling centralt på dagsordenen i Arktisk Råd og afsøge mulighederne for bedre koordination med Arctic Economic Council. Og vi vil arbejde for, at den økonomiske udvikling står centralt i fastlæggelsen af Arktisk Råds strategiske prioriteter for de næste 10 år. For det andet vil regeringen tage initiativ til at afdække mulighederne for at etablere en arktisk finansieringsfacilitet. Regeringen vil også arbejde for en mere proaktiv anvendelse af eksisterende internationale finansieringsredskaber i Arktis. For det tredje vil Udenrigsministeriet i tæt samarbejde med myndighederne i Grønland og på Færøerne fokusere på markedsmulighederne for grønlandsk og færøsk erhvervsliv samt muligheder for eksportfremstød på de mest interessante markeder. Vi vil samtidig støtte op om at markedsføre Grønland og Færøerne som attraktive turist- og besøgsdestinationer.

I tillæg til det økonomiske diplomati vil regeringen – med afsæt i den arktiske forskningsaftale indgået af de otte arktiske stater i maj 2017 – arbejde for at give

Kongeriget en stærkere profil og bedre muligheder for internationalt samarbejde på det arktiske forskningsområde. Derudover vil Uddannelses- og Forskningsministeriet i samarbejde med grønlandske myndigheder undersøge mulighederne for at etablere en international 'forsknings-hub' i Grønland, der kan gavne den arktiske forskning og uddannelse og potentielt have positive effekter på lokal økonomi og beskæftigelse. Forskning indgår også i den bredere politiske dialog med EU og observatørstater i Arktisk Råd. Regeringen vil arbejde for, at den arktiske dagsorden bliver bedre reflekteret i EU-forskning.

De fem arktiske kyststater – Kongeriget Danmark, USA, Canada, Rusland og Norge – har gennem Ilulissat-erklæringen fra 2008 forpligtet sig til fredeligt samarbejde og dialog, når det gælder den fremtidige udvikling i og omkring det Arktiske Ocean, samt til at løse uoverensstemmelser og overlappende territorialkrav gennem forhandlinger og på baggrund af international havret og folkeretten. I en situation med øgede spændinger mellem Vesten og Rusland kan der forekomme strategisk konkurrence i regionen. Kongeriget Danmark vil fortsat have en væsentlig interesse i at undgå oprustning i Arktis. En region præget af lavspænding er en fundamental forudsætning for økonomisk udvikling, hvilket er i alle arktiske staters interesse. Dette gælder særligt Rusland, som formentligt har de største økonomiske interesser i regionen. Regeringen vil derfor arbejde for, at 10-året for Ilulissat-erklæringen i 2018 benyttes af staterne til at markere disse forpligtelser.

Regeringen vil styrke Kongerigets arktiske profil og mulighed for en stærkere og mere konsistent påvirkning af den arktiske udvikling. Det skal ske gennem en styrket dialog blandt de relevante aktører inden for rigsfællesskabet. Rammen vil være Kongerigets Arktiske Strategi og dialogen tage afsæt i Arktisk Råds strategiske arbejde. Formålet vil være at definere og få et samlet bud på, hvilke strategiske prioriteter Arktisk Råd bør have. Dette skal omsættes til væsentlige fingeraftryk for Kongeriget Danmark

Initiativer

Regeringen vil i 2017-2018 tage følgende yderligere, konkrete initiativer:

- Regeringen vil i tæt samarbejde med Grønland, Færøerne og internationale samarbejdspartnere sætte den arktiske regions re millioner indbyggeres grundlæggende ret til bæredygtig økonomisk udvikling i tråd med FN's verdensmål højt på Arktisk Råds dagsorden. I den forbindelse vil regeringen også afdække mulighederne for at mobilisere international nansiering og styrke samarbejdet med Grønland og Færøerne om fremme af eksport- og turismemuligheder.
- Regeringen vil sammen med de grønlandske myndigheder undersøge mulighederne for etablering af en international forskningshub i Grønland.
- Regeringen vil i tæt samarbejde med Grønland og Færøerne adressere de sikkerhedspolitiske udfordringer, som følger i kølvandet på de mange nye muligheder for udvikling i Arktis.
- Regeringen vil bruge 10-året for Ilulissat-erklæringen til at markere de politiske forpligtelser og udvide det praktiske samarbejde om fælles interesser ud fra ønsket om, at Arktis fortsat er kendetegnet af lavspænding og konstruktivt samarbejde.

- Regeringen vil konkret tage initiativ til en årlig Arktisk Dialog om Kongerigets strategiske indsats i Arktis for at styrke det konkrete myndighedssamarbejde inden for rigsfællesskabet.

6.2 Redegørelse af 12/10 17 om samarbejdet i Arktis

(Redegørelse nr. R 2).

Udenrigsministeren (Anders Samuelsen):

I Arktis stiger temperaturen godt og vel dobbelt så hurtigt som den globale gennemsnitstemperatur. Det betyder bl.a., at havisens udbredelse og tykkelse bliver stadig mindre, og at Grønlands indlandsis og arktiske gletsjere bidrager stadig mere til den globale havstigning. Disse ændringer har stor betydning. Ikke blot for befolkningerne i Arktis, men også for globale forhold. Forskere fra kongeriget spiller en stor rolle i den arktiske vidensopbygning om klimaændringer og bidrager bl.a. til arbejdet under FN's klimapanel og samarbejdet i regi af Arktisk Råd. Samtidig opleves en stigende interesse for de økonomiske muligheder, som klimaændringerne fører med sig i forhold til havtransport og udnyttelse af naturressourcer.

En bæredygtig udvikling til gavn for indbyggerne i Arktis er et centralt element i Kongeriget Danmarks Strategi for Arktis 2011-2020. Strategien, der er udgangspunktet for vores indsats i regionen, fokuserer således ikke kun på håndteringen af udfordringerne, men også på potentialerne i Arktis. En tilsvarende tilgang afspejles i de nye arktiske initiativer, som regeringen iværksætter som et led i Regeringens udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategi 2017-18.

Formålet med denne redegørelse er at orientere om fremgangen i det konkrete arbejde i Arktis med særlig vægt på det internationale samarbejde. Redegørelsen ligger i forlængelse af tidligere redegørelser fra 2011-2016 om det arktiske samarbejde. Problemstillinger, der primært relaterer sig til forholdet mellem Danmark og hhv. Færøerne og Grønland behandles i regeringens årlige redegørelse om rigsfællesskabet og indgår således ikke i denne redegørelse.

Internationalt samarbejde om Arktis

Fra de fem arktiske kyststater (Canada, Kongeriget Danmark, Norge, Rusland og USA) er der fortsat stærk opbakning til Ilulissat-erklæringen fra 2008, hvori kyststaterne er blevet enige om, at de uenigheder, der måtte opstå i Arktis, skal løses på baggrund af folkeretten. Regeringens udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategi prioriterer Arktis højt – og sætter særligt fokus på økonomisk udvikling til gavn for befolkningerne i Grønland og på Færøerne. Det vil bl.a. ske ved at sætte økonomi og erhvervsudvikling mere centralt på dagsordenen i Arktisk Råd, ved at afdække mulighederne for at tiltrække internationale investeringer samt ved at styrke eksportfremmeindsatsen til fordel for Grønland og Færøerne. Generelt arbejder kongeriget på at styrke samarbejdet

i Arktis og samtidig undgå overlap mellem regionale fora i Arktis, herunder mellem Arktisk Råd, Barentsrådet og Østersøsamrådet. Der er blandt de arktiske stater enighed om at fastholde en dialog på basis af gensidig interesse i fælles håndtering af konkrete arktiske problemstillinger inden for de etablerede arktiske fora. Ilulissat-erklæringen er fortsat et godt fundament for fastholdelsen af Arktis som et lavspændingsområde, og det kommende 10-år for erklæringen giver anledning til markering af de politiske forpligtelser og praktiske samarbejde, den har ført med sig. Det er dog væsentligt løbende at forholde sig til, hvordan udviklingen i de geopolitiske forhold uden for regionen påvirker den sikkerhedspolitiske situation i Arktis.

Arktisk Råd

Arktisk Råd er fortsat det primære forum for drøftelse af arktiske spørgsmål. Rådet blev etableret ved Ottawa-erklæringen i 1996. I tæt dialog med repræsentanter for regionens oprindelige folk og med deltagelse af en række observatørstater og -organisationer samarbejder de otte arktiske stater om en lang række emner, herunder miljøbeskyttelse, klima, sundhed, marint samarbejde og bæredygtig økonomisk udvikling i Arktis. Samarbejdet i Arktisk Råd er under stadig udvikling. Finland varetager i perioden 2017-2019 formandskabet for Arktisk Råd. Kongeriget deltager i rådets arbejde som én delegation og taler med én stemme på grundlag af løbende forudgående koordination mellem de tre rigsdele. Under temaet »Exploring Common Solutions« har det finske formandskabsprogram angivet følgende overordnede prioriteter: 1) uddannelse 2) meteorologi 3) miljøbeskyttelse og 4) »connectivity« (herunder især telekommunikationsinfrastruktur). Derudover planlægges under finsk formandskab udarbejdet en langsigtet strategisk plan for arbejdet i Arktisk Råd til godkendelse på ministermødet i 2019. Strategien vil tage afsæt i de ministererklæringer, som er vedtaget i Arktisk Råd siden 1996.

Arbejdsgrupper og taskforcer

Samarbejdet i Arktisk Råd udmøntes af seks arbejdsgrupper, der gennem arbejdsprogrammer og ministermødernes erklæringstekster modtager deres mandater og konkrete arbejdsopgaver: Arctic Monitoring and Assessment Programme (AMAP), der leverer videnskabeligt baserede vurderingsrapporter om arktiske miljø- og klimaforhold; Arctic Contaminant Action Programme (ACAP), der understøtter konkrete forureningsindsatser i Arktis; Emergency Prevention Preparedness and Response (EPPR), der samarbejder om akutte forureningsproblematikker (f.eks. oliespild), eftersøgning og redning samt naturkatastrofer; Protection of the Arctic Marine Environment, der samarbejder om beskyttelsesstrategier for og bæredygtig udvikling af marine arktiske områder (PA- ME); Conservation of Arctic Flora and Fauna, der samarbejder om arktiske biodiversitetsforhold (CAFF); og Sustainable Development Working Group (SDWG), der har til opgave at udvikle redskaber, som kan styrke en bæredygtig politisk, økonomisk, social og kulturel udvikling med respekt for oprindelige folks rettigheder. Formandskabet for arbejdsgruppen EPPR varetages i øvrigt i perioden 2017-2019 af en dansk officer personligt udpeget af arbejdsgruppen.

Grønland og Færøerne varetager kongerigets deltagelse i CAFF og SDWG med Grønland som delegationsleder. Aktiv deltagelse i SDWG er af særlig umiddelbar interesse for Grønland og Færøerne, da der her sættes fokus på den menneskelige dimension af det arktiske samarbejde. Denne arbejdsgruppe vil i de kommende år arbejde på grundlag af en ny strategisk ramme med en tilhørende implementeringsplan. Et overordnet tema for arbejdet vil være at bidrage til FN's bæredygtigheds mål på det arktiske område.

Ud over de faste arbejdsgrupper kan der også oprettes taskforcer og ekspertgrupper, som har et mere afgrænset og målrettet mandat inden for et givent formandskab. For øjeblikket er der nedsat to taskforcer, som fokuserer på hhv. marint samarbejde og forbedret telekommunikation (connectivity) i det arktiske område. Taskforcen om marint samarbejde i Arktis blev nedsat under amerikansk formandskab og kan ses i kontekst af de seneste års mange drøftelser om miljøbeskyttelse af hele eller dele af Arktis og det arktiske havmiljø. Fokus for drøftelserne er, hvorledes koordineringen af det marine samarbejde styrkes og den konkrete udmøntning heraf. Taskforcen om forbedret connectivity er en videreførelse af det arbejde om telekommunikationsinfrastruktur i Arktis, som fandt sted under USA's formandskab. I de kommende to år vil fokus bl.a. være på identifikation af geografiske områder i Arktis og tilsvarende brugerbehov, muligheder for at opmuntre investeringer i telekommunikation, herunder gennem offentlige/private partnerskaber samt muligheder for brug af nye teknologier. Kongeriget fortsætter med at varetage medformandskabet for denne vigtige gruppe, idet Grønland har taget over fra Danmark som medformand for gruppen. Telekommunikation rummer et stort potentiale for den økonomiske udvikling i Arktis og de rammevilkår, der eksisterer for erhvervsliv og befolkninger. Med Danmarks nationale rumstrategi og Forsvarsministeriets arktisanalyse har Kongeriget fået et opdateret og solidt grundlag for at fremme vores interesser i et eventuelt styrket samarbejde med andre arktiske stater om f.eks. satellitbaseret navigation og overvågning. En særlig ekspertgruppe nedsat under det amerikanske formandskab fortsætter arbejdet i relation til Arktisk Råds anbefalinger om reduktion af udledninger af de kortlivede klimakomponenter sod og metan, herunder opfyldelse af det frivillige og kollektive reduktionsmål for udledning af sod i 2025. Miljø- og Fødevarerministeriet koordinerer indspil vedr. ekspertgruppen.

Observatørstatus

På Arktisk Råds ministermøde i maj 2017 blev syv nye ansøgninger om observatørstatus tiltrådt, hvilket bringer det samlede antal observatører i Arktisk Råd op på i alt 39. Schweiz blev som eneste land tilkendt observatørstatus. EU fortsætter, grundet russisk modstand, med kun at nyde de facto observatørstatus, men deltager i møder på lige fod med fuldgyldige observatører. Der blev tillige på ministermødet truffet beslutning om at fortsætte med den evaluering af observatører, som blev påbegyndt under det amerikanske formandskab for Arktisk Råd. Under det finske formandskab evalueres observatører optaget i årene 2000-2013.

Det Arktiske Ocean

I 2015 undertegnede de fem arktiske kyststater, herunder Kongeriget Danmark for så vidt angår Grønland, en erklæring om eventuelt fremtidigt fiskeri i højsødelen af Det Arktiske Ocean. Klimaforandringerne kan med årene muliggøre kommercielt fiskeri i området, hvorfor de arktiske stater ønsker at sikre, at der er tilstrækkelig viden på området, og at der ikke i fremtiden indledes fiskeri, hvor der ikke foreligger en forvaltningsaftale. Samtidig har erklæringen en bredere udenrigspolitisk betydning, idet den er et vigtigt signal om lavspænding og gensidig vilje til samarbejde i Arktis.

Umiddelbart efter undertegnelsen af erklæringen blev der iværksat forhandlinger om en international aftale om fremtidig regulering af området med fokus på at forebygge ureguleret kommercielt fiskeri i højsøen i Det Arktiske Ocean og samtidig sikre en bæredygtig udnyttelse af eventuelle fremtidige fiskebestande. Andre stater med potentielle fiskeriinteresser i området er blevet inviteret til at deltage i forhandlingerne. Således deltager de fem kyststater til Den arktiske Højsø (USA, Canada, Rusland, Norge og Kongeriget Danmark for så vidt angår Færøerne og Grønland) samt Kina, Japan, EU, Sydkorea og Island. Der er indtil videre blevet afviklet fem forhandlingsrunder, der har fundet sted i USA, Canada, Færøerne og Island. Den seneste forhandlingsrunde fandt sted i marts 2017 i Reykjavík. Forhandlingerne ledes af USA.

EU

Den Europæiske Union vedtog den 20. juni 2016 at styrke arbejdet om arktiske spørgsmål gennem en integreret politik for Arktis. Konkret enedes man i Ministerrådet om, at indsatsen skal medvirke til bedre at imødegå de regionale økonomiske, miljømæssige og sociale udfordringer. Det sker ved at prioritere 39 tiltag med fokus på klimaforandringer, miljøbeskyttelse, bæredygtig udvikling og internationalt samarbejde. Det er et tværgående hensyn i EU's forskningssamarbejde, Horizon 2020-programmet, at styrke prioriteringen af arktiske problemstillinger inden for forskning, videnskab og innovation. Betydningen af et fortsat tæt samarbejde på det lokale niveau, blandt oprindelige folk, civilsamfundsorganisationer og privatsektorrepræsentanter, understreges ligeledes. Rådskonklusionerne bygger på en meddelelse fra Den Høje Repræsentant og Kommissionen, »En integreret EU-politik om Arktis« (JOIN (2016) 21 final).

Det er i den forbindelse relevant at nævne, at EU's udenrigsministre den 15. maj 2017 enedes om konklusioner vedrørende oprindelige folk. De bygger på arbejdsdokumentet »Implementing EU External Policy on Indigenous Peoples« ved EU's Udenrigsrepræsentant og Kommissionen. Konklusionerne har til formål at opfylde forpligtelserne i EU's handlingsplan for menneskerettigheder og demokrati (2015-2019) og derudover yderligere at udvikle EU's politik i overensstemmelse med FN's erklæring om oprindelige folks rettigheder og slutdokumentet fra

verdenskonferencen om oprindelige folk (2014). Rådet noterer i dokumentet, at EU's retlighedsbaserede tilgang til udvikling bør være det vigtigste redskab i EU's optræden udadtil for at integrere støtte til oprindelige folk i EU's gennemførelse af 2030-dagsordenen for bæredygtig udvikling.

Arktisk samarbejde i nordisk regi

De nordiske lande er enige om, at Arktisk Råd, som de alle er medlemmer af, er det primære forum for arktiske spørgsmål, idet de øvrige arktiske stater (Canada, Rusland og USA) også deltager her.

De nordiske samarbejdsministre har i 2017 besluttet at støtte nedenstående politiske prioriteringer vedr. Arktis med i alt DKK 2 mio.: 1) Arctic Arts Summit, 2) Visit Arctic Europe, 3) Arktisk miljøkonsekvensvurdering og 4) Arctic Biodiversity Congress 2018. Arctic Arts Summit er tænkt som verdens første arktiske kulturpolitiske topmøde og skal styrke kunsten og kulturen som en spydspids for det circumpolare samarbejde. Projektet Visit Arctic Europe vil styrke turismen i regionen med udgangspunkt i fælles styrker og værdier. Med projektet Arktisk miljøkonsekvensvurdering skal der identificeres best practices og anbefalinger for gennemførelse af miljøkonsekvensvurderinger i en arktisk kontekst. Afholdelsen af den anden Arctic Biodiversity Congress vil i 2018 blive gennemført i et samarbejde mellem Arktisk Råds arbejdsgruppe for biodiversitet (CAFF) og det finske miljøministerium.

Med udgangen af 2017 udløber Nordisk Ministerråds arktiske samarbejdsprogram for perioden 2015-17. Det overordnede formål i dette samarbejdsprogram er »Bæredygtig udvikling« inden for fire fokusområder: Befolkningen, bæredygtig erhvervsudvikling, miljø, natur og klima samt uddannelse og kompetenceudvikling. I efteråret 2016 påbegyndte Nordisk Ministerråd drøftelserne om et nyt arktisk samarbejdsprogram og ved samarbejdsministrenes møde i Grønland blev det endelige programudkast godkendt med henblik på præsentation som ministerrådsforslag til Nordisk Råds Session 2017.

Det nye program, »Partnerskab for Arktis«, for perioden 2018-2021 har mange ligheder med det gældende program, idet »bæredygtig udvikling i Arktis« fortsat vil være det overordnede formål. Det sker nu med afsæt i fire hovedtemaer (»de fire P'er«): »peoples«, »planet«, »prosperity« og »partnerships«. Med det nye program skabes der dermed en klarere forbindelse til globale processer som 2030-dagsordenen og FN's Verdensmål (SDG'erne). I forhold til det nuværende program fremstår »Partnerskab for Arktis« som et mere fokuseret samarbejdsprogram, ligesom der lægges op til, at der skal kommunikeres stærkere om dets resultater. For at opnå dette forventes det, at færre (men større) projekter vil opnå støtte, ligesom der vil blive afsat flere ressourcer til kommunikation og formidling end hidtil. Prioriteringen af fokusering og kommunikation har til hensigt at bidrage til implementeringen af Nordisk Ministerråds politiske ønske om »mere politik i det nordiske arbejde« og at skabe stærkere politiske resultater på den arktiske agenda, som landene kan bruge nationalt, regionalt eller

internationalt. Ligesom i det gældende program vil den væsentligste del af projektmidlerne også i den nye programperiode blive reserveret til programmets åbne ansøgningsrunde («bottom-up»). Programmet vil desuden blive målrettet det politisk-strategiske niveau gennem opretholdelsen af en mindre pulje til politiske prioriteringer, hvor landene kan igangsætte specifikke initiativer, som er af særlig politisk interesse («top-down»).

SPECIFIKKE SAMARBEJDSOMRÅDER

Kontinentalsokkelprojektet

Kontinentalsokkelprojektets hovedopgave er at tilvejebringe, vedligeholde og opdatere det tekniske materiale, der danner grundlag for en udvidelse af Kontinentalsoklen ud over 200 sømil. Kongerigets delsubmission, der vedrører kontinentalsoklen nord for Grønland, afventer behandling hos FN's Kommission for kontinentalsoklens Grænser (CLCS) sammen med de øvrige delsubmissioner syd og nordøst for Grønland samt syd for Færøerne. Denne delsubmission dækker et område på 895.541 km² uden for 200 sømil fra Grønlands kyst i det Arktiske Ocean nord for Grønland, herunder Nordpolen. Der er overlap mellem Kongerigets, Norges og Ruslands submissionsområder, ligesom der potentielt kan vise sig overlap i forhold til Canadas og USA's submissioner.

Det er vanskeligt at forudsige, hvornår behandlingen i CLCS af delsubmissionerne nord for Grønland, såvel som de tidligere indleverede submissioner syd og nordøst for Grønland samt syd for Færøerne, vil begynde. Behandlingen i CLCS af submissionerne vedrørende området syd for Færøerne er dog indtil videre blevet udsat, efter Island har gjort indsigelse mod behandlingen af overlappende submissioner fra Kongeriget, UK og Irland.

Når konsultationerne med CLCS er afsluttet, vil CLCS fremkomme med sine anbefalinger vedrørende den ydre grænse for de respektive landes adkomst til kontinentalsokkel. Såfremt der efter CLCS' anbefalinger eksisterer overlappende krav til nabolande, vil den endelige afgrænsning være genstand for politiske forhandlinger mellem disse lande. Vi ser forhandlingerne sig at være uden resultat, kan afgrænsningsspørgsmål principielt indbringes for en international juridisk instans. Det bemærkes dog, at Kongeriget Danmark – helt i tråd med Ilulissat-erklæringen – lægger stor vægt på dialog og direkte forhandlinger mellem samtlige relevante stater, herunder Rusland, både i forhold til tekniske geofaglige spørgsmål samt i forhold til spørgsmål vedrørende afgrænsning af overlappende sokkelkrav. Således var Kongeriget Danmark vært for en geofaglig workshop i december 2016, den såkaldte Arctic Ocean Workshop, hvor en række af disse spørgsmål blev drøftet.

Der forestår et mangeårigt beredskabsarbejde i forhold til konsultationerne med CLCS og løbende vurderinger af CLCS' anbefalinger vedrørende andre landes submissioner samt vedligeholdelse af data og viden. Sideløbende hermed fortsættes den løbende

diplomatisk dialog med henblik på at nå et forhandlingsresultat mellem Kongeriget Danmark og alle relevante stater, der har interesser i området.

Forsvarets opgaveløsning i Arktis

Forsvarets hovedopgaver i Arktis er militært forsvar af Grønland og Færøerne, overvågning og suverænitetshævdelse og for Grønlands vedkommende tillige at varetage opgaver på havmiljøområdet såvel uden for som – efter aftale med selvstyret i marts 2017 – inden for tresømilegrænsen og opgaver inden for eftersøgning og redning (Search and Rescue, SAR) i Kongerigets ansvarsområde. Ud over disse opgaver varetager Forsvaret gennem sin tilstedeværelse i og omkring Grønland og Færøerne også løsningen af opgaver på vegne af andre myndigheder og som støtte til det civile samfund i Grønland og på Færøerne.

Arktiske spørgsmål berøres også inden for rammerne af det nordiske forsvarssamarbejde (NORDEFKO), hvor der bl.a. kan indgås samarbejde om de særlige udfordringer, som ekstrem kulde stiller personel og materiel overfor, og om udviklingen af arktisk vintertræning. Inden for rammerne af det nordiske beredskabssamarbejde (Haga-samarbejdet) blev det på et ministermøde i Oslo i 2014 besluttet at etablere kapaciteter i form af fælles nordiske indsatsmoduler, som kan anvendes i tilfælde af katastrofer i kolde områder, herunder i Norden og Arktis. Målet er at styrke den nordiske robusthed og skabe omkostningseffektive tiltag. Endvidere blev det besluttet, at indsatsmodulerne fra de nordiske lande skulle kunne knyttes til EU's katastrofeplan, som bl.a. vil kunne bidrage til at finansiere udbygningen af de særlige moduler og transporten af modulerne til et evt. katastrofeområde. Arbejdet med udviklingen af de fælles nordiske indsatsmoduler foregår primært gennem det EU-finansierede projekt »EU Nordic Modules«, hvor Danmark, Finland og Sverige sammen udvikler og tester procedurer for indsættelse af modulerne under udfordrende klimatiske forhold svarende til de nordligste dele af Skandinavien i vinterhalvåret. Endvidere samarbejder Forsvaret med de øvrige arktiske stater gennem Arctic Coast Guard Forum. I september 2017 blev den første rednings- og samarbejdsøvelse mellem de otte nationer i Arctic Coast Guard Forum – USA, Canada, Island, Sverige, Norge, Finland, Rusland og Danmark – afholdt.

Analyse af Forsvarsministeriets opgaveløsning i Arktis

Regeringen indgik i december 2016 aftale med Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti og Radikale Venstre om en styrkelse af Forsvarsministeriets fremtidige opgaveløsning i Arktis. Grundlaget for aftalen er Forsvarsministeriets analyse af opgaveløsningen i Arktis. Analysen viser, at Forsvarsministeriets opgaveløsning i Arktis på en række områder er styrket gennem de senere år, men også at det er relevant yderligere at styrke overvågning, kommando, kontrol og kommunikation og operative indsatsenheder. En styrkelse af disse områder vil være med til at styrke løsningen af flere opgaver på én og samme tid, herunder suverænitetshævdelse, eftersøgnings- og redningstjeneste, havmiljø og støtte til det civile samfund. En række ministerier og styrelser samt

repræsentanter fra Grønland og Færøerne var inddraget i analysearbejdet. Implementeringen af analysen og dens anbefalinger vil køre over de næste par år. I forlængelse af analysen er det besluttet at genetablere Forsvarets tilstedeværelse i Grønnedal i form af et strategisk, logistisk støttepunkt. Derudover kan Grønnedal stilles til rådighed for øvrige myndigheders opgaveløsning i det arktiske område. Forsvaret har i september 2017 indledningsvist oprettet en vagt i Grønnedal.

Havmiljøberedskab

Med baggrund i Havmiljørisikoanalysen for havmiljøet i og omkring Grønland, som blev offentliggjort i 2016, forventes et oplæg til sammensætning af det fremtidige havmiljøberedskab i Grønland færdiggjort i 2017. Forsvarsministeriet arbejder tæt sammen med de øvrige arktiske stater vedrørende havmiljøberedskaber via Arktisk Råd arbejdsgruppen Emergency Prevention Preparedness and Response (EPPR). I marts 2017 indgik forsvarsministeren og Naalakkersuisoq for Selvstændighed, Natur, Miljø og Landbrug en principaftale, som bekræfter, at i tilfælde af omfattende forurening med olie og kemikalier i farvande ved Grønland kan Naalakkersuisut anmode den danske stat om at bekæmpe forureningen, og den danske stat har pligt til at imødekomme en sådan anmodning.

Søfart og sejladsikkerhed

Den 1. januar 2017 trådte polarkoden i kraft som vedtaget i den Internationale Maritime Organisation (IMO) under FN. Dermed vil sikkerheden ved arktisk sejlads blive væsentligt forbedret i kommende år, hvor skibe, der ønsker at sejle i polare farvande, klargøres og certificeres til at kunne efterleve de skærpede krav. Sikkerhedsdelen i polarkoden gælder for lastskibe med en bruttotonnage på 500 BT og derover i international fart i polarområder og alle passagerskibe i international fart i polarområder. Alle skibe er omfattet af reglerne i miljødelen af polarkoden, men kun olietankskibe på 150 BT og større samt andre skibe end olietankskibe på 400 BT og større er omfattet af certificeringskravene i miljødelen af polarkoden. Sikkerheden øges på en række områder – konstruktion, udstyr, operation, besætningernes kompetencer samt forskellige forhold, der tilgodeser det sårbare arktiske miljø. Fra 1. januar 2017 finder koden fuldt ud anvendelse på nybyggede skibe, og den implementeres gradvist frem mod 2020 for eksisterende skibe.

Søkortlægning

Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet ved Geodatastyrelsen varetager søkortlægningen af grønlandske og færøske farvande. I henhold til aftalen med Naalakkersuisut (Grønlands Selvstyre) fra 2009 skal 73 søkort over den sydvestlige del af Grønland genoprettes og digitaliseres inden udgangen af 2018. Som led i regeringens plan, Bedre balance, flyttede Geodatastyrelsen til Aalborg den 1. november 2016. I den forbindelse valgte kun én ud af 15 medarbejdere, som arbejdede med produktion af grønlandske søkort, at flytte med. Dette har resulteret i, at produktionen af søkort bliver forsinket i en periode, indtil kapaciteten er genopbygget. Ved udgangen af 2016 var der

produceret 32 nye søkort. Dermed mangler der fortsat at blive produceret 41 af de 73 søkort over Sydvestgrønland, som Geodatastyrelsen har vurderet, der skal udarbejdes. Den grønlandske naalakkersuisoq for kommuner, bygder, yderdistrikter, infrastruktur og boliger og den danske energi-, forsynings- og klimaminister underskrev den 29. august 2017 en hensigtserklæring, der støtter op om samarbejdet og nødvendigheden af produktion af nye søkort, og reviderer det bilag til aftalen, som omhandler produktion af grønlandske søkort.

Landkortlægning

Styrelsen for Dataforsyning og Effektivisering (SDFE) samarbejder tæt med de øvrige syv arktiske landes kortlægnings- myndigheder om at udvikle en digital infrastruktur for geografiske data (Arctic Spatial Data Infrastructure). Formålet er at opnå en væsentlig forbedret anvendelse og fri udveksling af data om Arktis. I samarbejdet indgår bl.a. sammenhængende arktiske reference- og baggrundskort samt udvikling af en fælles arktisk højdemodel, hvor første udgave nu er tilgængelig. I arktiske egne, hvor der er store afstande mellem byerne, og hvor landskabet mange steder ændrer sig målbart fra år til år, er den geodætiske infrastruktur særlig afgørende for en nøjagtig stedbestemmelse. Uden nøjagtig stedbestemmelse bliver navigation usikker og kortlægning upræcis.

I Grønland er den geodætiske infrastruktur baseret på geodætiske GNSS-observationsposter, kaldet GNET, som vedligeholdes dels af DTU's institut for Rumforskning og Rumteknologi (DTU Space) efter aftale med SDFE, der er myndighed på området, og dels af National Science Foundation i USA. SDFE arbejder for, at den geodætiske infrastruktur moderniseres og udbygges, så den kan understøtte udviklingen inden for moderne satellitnavigation og satellitteknologi.

SDFE og Grønlands Selvstyre igangsatte primo 2015 et pilotprojekt, der over tre år skal gennemføre en digital landkortlægning af godt 16 pct. af den isfrie del af Grønland. Pilotprojektet, som afsluttes med udgangen af året, giver erfaringer til brug for at vurdere mulighederne for en kortlægning af hele Grønland. De nuværende landkort er af ældre dato, hvorfor forbedrede landkort vil bidrage til at understøtte en række vigtige aktiviteter i det grønlandske samfund og til at udvikle den grønlandske forvaltning med hensyn til f.eks. miljø, råstofudvinding, turisme og infrastruktur. Projektet er finansieret af A.P. Møller og Hustru Chastine McKinney Møllers Fond til almene Formaal.

Klima og energi

Opvarmningen i Arktis har siden 1980'erne været dobbelt så stor som den gennemsnitlige globale opvarmning, og de seneste fem år har været historisk varme. Arktisk Råd udgav i 2017 en ny videnskabelig vurderingsrapport om klimaudviklingen i Arktis (Snow, Water, Ice and Permafrost in the Arctic 2017). Rapporten involverede adskillige danske og grønlandske forskere og forskningsresultater og opsummerer udviklingen siden 2010. Den dokumenterer, at de udviklingstendenser, der er set siden

1980'erne, fortsætter. Dette omfatter bl.a. en stadigt faldende udbredelse og tykkelse af den arktiske havis, en reduktion i udbredelsen og varigheden af arktisk snedække og en øget afsmeltning fra Grønlands indlandsis, mindre iskapper og gletsjere. Særligt markant er det, at havisens tykkelse i det centrale Polarhav er reduceret med 65 pct. alene i perioden 1975-2012, og at Grønlands indlandsis og anden smeltende landbaseret arktisk is i de senere år har bidraget med en gennemsnitlig årlig global havstigning på mere end 1 mm.

Danske, grønlandske og færøske forskningsinstitutioner spiller en stor rolle i opbygningen af viden om arktiske klimaændringer. En væsentlig del af denne viden opbygges gennem specifikke forskningsindsatser, der er afgrænsede i tid og rum. Vidensopbygningen understøttes af DMIs lange meteorologiske dataserier, satellitmålinger og langsigtede undersøgelser af klimaforandringernes effekter i og omkring Grønland og ved Færøerne. Danske, grønlandske og færøske forskere deltager aktivt i de internationale arktiske klimarelaterede forsknings- og udredningsarbejder. Det sidste særligt i regi af Arctic Monitoring and Assessment Programme (AMAP) under Arktisk Råd, hvor forskere sammenstillers, syntetiserer og vurderer den nyeste viden om arktiske klimaændringer.

DANCEA-ordningen (Danish Corporation for the Environment in the Arctic), der består af en Klimastøtteordning administreret af Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet og en Miljøstøtteordning, der administreres af Miljø- og Fødevarerministeriet, er et bærende og samlende element for kongerigets internationale arktiske klimasamarbejde i Arktisk Råd. DANCEA understøtter bl.a. overvågningen af ozonlaget over Grønland samt aktiviteterne i Greenland Ecosystem Monitoring (GEM), hvor der i udvalgte afgrænsede lokaliteter i Grønland gennemføres et tværfagligt og tværinstitutionelt overvågningsprogram og PROMICE (Program for Monitoring of the Greenland Ice Sheet), der bidrager til at overvåge og forstå, hvor meget og hvor hurtigt indlandsisen smelter. DMI formidler sammen med De Nationale Geologiske Undersøgelser for Danmark og Grønland (GEUS) og Danmarks Tekniske Universitet (DTU) løbende nye målinger og ny viden om klimaændringerne i Arktis gennem Polarportalen. DANCEA har desuden siden 2007 støttet arbejdet med en regional grønlandsk klimamodel og dennes anvendelse. På baggrund af modellen beregnede DMI i 2015 og 2016 en række klimaparametre, som beskriver de forventede fremtidige ændringer i f.eks. nedbør, temperatur og permafrost. Arbejdet blev i 2016 præsenteret i et samlet klimaindekskatalog, seks kommunale rapporter og et hæfte til brug på grønlandske gymnasier. I 2017 bliver resultaterne indarbejdet i Grønlands IT baserede geografiske informationssystem NunaGIS, der bl.a. anvendes af teknikere. Der vil desuden blive udviklet et egentligt undervisningsforløb for gymnasieelever om de forventede klimaændringer i Grønland.

Arktisk Råd nedsatte på baggrund af udenrigsministermødet i april 2015 en ekspertgruppe for at styrke samarbejdet om metan- og sodreducerende tiltag. Metan er

en kraftig drivhusgas, som har en opvarmende effekt på klimaet, der er 25 gange større end CO₂. Sodpartikler, som bl.a. kommer fra dieslbiler og brændeovne, kan transporteres over lange afstande og lægge sig på sne og is, hvor det bevirker større var- meoptag og dermed øget afsmeltning. Sod og metan er såkaldte kortlivede klimakomponenter, fordi de har en meget kortere levetid i atmosfæren end CO₂. Klimaeffekten af de kortlivede klimakomponenter fortager sig derfor også hurtigere end for CO₂ (inden for årtier), og rationalet for indsatsen over for stofferne er derfor, at der kan opnås hurtigere klimagevinster. Ekspertgruppen har i overensstemmelse med dens mandat udarbejdet en rapport om fremskridt og anbefalinger om mulige reduktionstiltag vedrørende metan og sod. I rapporten er fremsat en fælles ikke-bindende målsætning for reduktion af sod i de arktiske lande. Arbejdet i ekspertgruppen er gennemført med deltagelse af repræsentanter fra Miljø- og Fødevarerministeriet og Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet samt inddragelse af relevante grønlandske og færøske myndigheder. På udenrigsministermødet i maj 2017 vedtog man anbefalingerne i ekspertgruppens rapport og fælles målsætning om at reducere sodemissionerne i de arktiske lande. Man anerkendte samtidig vigtigheden af at gennemføre disse anbefalinger som nationalt hensigtsmæssigt, samt at arktiske samfund har ret til at udvikle sig i overensstemmelse med deres behov og interesser.

Naalakkersuisut har i 2016 og 2017 taget en række internationalt orienterede initiativer for at fastholde og styrke Grønlands position som et attraktivt og miljømæssigt ansvarligt land for mineral- og olieinvesteringer. Herunder har man indsamlet og systematiseret data for at gøre viden let tilgængelig for potentielle efterforskere og investorer, samt markedsført Grønland ved flere internationale mineral- og oliekonferencer. Naalakkersuisut har desuden faciliteret udgivelsen af vejledninger og retningslinjer om, hvordan råstofaktiviteter kan udføres under størst mulig hensyntagen til miljøet.

Miljø og natur

Beskyttelsen af den arktiske natur skal ses i sammenhæng med den traditionelle udnyttelse af naturressourcer i Arktis, herunder fiskeriressourcer og havpattedyr. Det gælder også for Grønland og Færøerne, som har kompetencen for deres respektive natur- og miljøforvaltning under hensyn til de forpligtelser, der følger af internationale aftaler, som er bindende for kongeriget. Der er derfor et tæt samarbejde i kongeriget inden for relevant internationalt og regionalt miljø- og naturforvaltningsarbejde.

Beskyttelsen af havmiljøet i den eksklusive økonomiske zone ved Grønland (dvs. fra 3 sømil fra kysten og indtil 200 sømil) er dansk kompetenceområde, og området reguleres på nuværende tidspunkt af en kongelig anordning fra 2004, som satte dele af den daværende danske havmiljølov i kraft for Grønland. Der har dog vist sig et behov for at opdatere denne lovgivning for at sikre, at beskyttelsen af havmiljøet ved Grønland modsvarer de stigende aktiviteter og den medfølgende risiko for forurening. Dette sker ved at opdatere de gældende regler på baggrund af internationale

havmiljøregler, som er gældende for Grønland. Der er derfor udarbejdet et lovforslag om beskyttelse af havmiljøet i den eksklusive økonomiske zone ved Grønland. Lovforslaget indeholder bestemmelser om skibes påvirkning på havmiljøet, f.eks. skibes udtømning af olie og affald. Endvidere indeholder forslaget regler om miljøberedskabet, dvs. bekæmpelse af olie- og kemikaliefurening af havet. Forslaget tydeliggør også de forskellige myndigheders opgaver og ansvar ift. beskyttelsen af havmiljøet ved Grønland. Inatsisartut (Grønlands Landsting) tilsluttede sig lovforslaget på forårssamlingen 2017. Lovforslaget forventes fremsat for Folketinget i efteråret 2017.

Vedtagelsen af Polarkoden under IMO, som omtalt under Søfart og Sejladsikkerhed, har ført til ændringer i tre bekendtgørelser, som gælder i den økonomiske zone ved Grønland. Det drejer sig om bekendtgørelse om udtømning af olie fra skibe, bekendtgørelse om transport og udtømning af flydende stoffer, der transporteres i bulk samt bekendtgørelse om udtømning af affald.

Kongeriget er omfattet af Biodiversitets-konventionen, CBD, og arbejdet i Arktisk Råd med monitorering af biodiversiteten understøtter arbejdet under CBD. Dette kom særligt til udtryk med Arktisk Råds store Arctic Biodiversity Assessment i 2013, og i dag er kongeriget sammen med USA medformand for det opfølgende arbejde i Circumpolar Biodiversity Monitoring Programme, som på Arktisk Råds ministermøde i maj 2017 fremlagde sit første assessment om de marine økosystemer i Arktis. Dette vil blive fulgt op i 2019 af assessments om ferskvandssystemer og om de terrestriske områder. Arbejdet i Arktisk Råd leverer således værdifulde input til rigets arbejde i de globale fora for naturbeskyttelse, herunder FNs arbejde med en tillægskonvention til Havretskonventionen omhandlende beskyttelse og bæredygtig udnyttelse uden for national jurisdiktion (BBNJ) samt arbejdet under CBD med identifikation af marine biologisk og økologisk sårbare områder. CBD har opfordret parterne i det nordøstlige Atlanterhavsområde til at færdiggøre den igangværende proces for beskrivelse af områder, der opfylder kriterierne for økologisk eller biologisk vigtige havområder i denne region. Som opfølgning på det arktiske miljøministermøde i 2010 i Ilulissat vil en dansk-grønlandsk styregruppe i 2017- 2018 komme med forslag til mulige fælles forvaltningstiltag til beskyttelse af særligt sårbare havområder ved Grønland.

Kongeriget bidrager aktivt med viden og vurderinger om arktiske forhold i en række internationale samarbejder om miljøet, særligt i Arktisk Råd, men også f.eks. i det igangværende arbejde med udarbejdelse af regional tilstandsrapport for det amerikanske kontinent samt den globale tilstandsrapport, som udarbejdes under IPBES (Intergovernmental Panel on Biodiversity, Ecosystems and it's Services). Miljø- og klimasamarbejdet i Arktisk Råd er samlet i AMAP-arbejdsgruppen (Arctic Monitoring and Assessment Programme). Her overvåges den globale forurening i Grønland og Færøerne ved blandt andet at følge niveauer af svært nedbrydelige organiske miljøgifte (POP'er), tungmetaller, radioaktivitet og sod. Disse data viser, at der er et stort behov

for global miljø- regulering, og at global regulering er løsningen, men også at fortidens forurening er mange år om at forsvinde. Monitoringen af forurenende stoffer i Arktis har vist sig også at være brugbar til at vurdere globale miljøaftalers effekt. De seneste forureningsdata er fremlagt i rapporten Arctic Pollution Issues 2015, som på et videnskabeligt grundlag redegør for status og udvikling af forureningen med organiske miljøgifte, tungmetaller og radioaktive stoffer. Rapporten påpeger, at international regulering som for eksempel Stockholmkonventionen har en effekt, ligesom den nyligt ikrafttrådte Minamatakonvention om udfasning af kviksølv forventes at få en effekt. En mere detaljeret videnskabelig rapport, »Assessment of Chemicals of Emerging Arctic Concern« er udarbejdet og fremlagt under en videnskabelig miljø- og klimakonference, afholdt af Arktisk Råd i april 2017 i forbindelse med afslutningen af det amerikanske formandskab for Arktisk Råd. Rapporten dokumenterer fund af nye stoffer og andre typer forurening som mikroplast. Data vedr. nye fund af POP-stoffer bidrager til, at der under Stockholmkonventionen nomineres nye stoffer, som skal udfases globalt. Rapporten viser også, at det er relevant at samarbejde med andre internationale fora for at undgå, at farlige stoffer ender i Arktis.

Under den tværgående indsats, Adaptation Action for a Changing Arctic, er miljø-, klima-, natur- og socioøkonomiske ændringer undersøgt for at vurdere mulige tilpasninger og udfordringer for tre regioner i Arktis. De tre regioner er Barentsregionen, Beaufort/Chukchi og Baffinbugten/Davisstrædet mellem Canada og Vestgrønland. Forskere fra Grønland og Danmark har sammen med Canada deltaget i udarbejdelsen af den videnskabelige rapport for Baffinbugten/Davisstrædet, og rapporterne blev fremlagt og diskuteret sammen med 3 oversigtsrapporter på den videnskabelige miljø- og klimakonference i april 2017 i USA. Efterfølgende takkede Arktisk Råds ministermøde for de tre regionale oversigtsrapporter og så frem til landenes adressering af de videnskabelige vurderinger. Den videnskabelige rapport forventes publiceret i efteråret 2017 og oversigtsrapporten vedr. Baffinbugten og Davistrædet vil også foreligge på grønlandsk og dansk. Det forventes, at Grønland sammen med Danmark i de kommende år vil påbegynde en opfølgningsindsats, som tager stilling til anbefalingerne fra det videnskabelige assessment for Baffin Bay/Davisstrædet.

Naalakkersuisoq for miljø og natur indgik med uddannelses- og forskningsministeren i august 2014 en aftale om DCE – Nationalt Center for Miljø og Energis rådgivning og opgavevaretagelse om miljøbeskyttelse på råstofområdet over for de grønlandske myndigheder. Aftalen dækker perioden 2015-2019 og er udtryk for en fortsættelse af det tætte samarbejde på råstofområdet. Der er efterfølgende fulgt op med yderligere samarbejdsaftaler mellem Miljøstyrelsen for Råstofområdet og DCE. Departementet for Råstoffer samarbejder løbende med Danmarks Meteorologiske Institut (DMI) om myndighedsrådgivning og opgavevaretagelse, især i forbindelse med selskabsaktiviteter på råstofområdet, herunder oliespildsmodellering. Dette samarbejde er forankret i en

aftale mellem Departementet for Råstoffer og Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet indgået i 2015.

Sundhed

Danmark har på sundhedsområdet et udbredt samarbejde med Grønland og Færøerne, bl.a. om hospitalsbehandling i Danmark. Grønland, Færøerne og Danmark deltager i nordiske arbejdsgrupper og mødefora på sundhedsområdet. Grønland deltager endvidere i Arktisk Råds Human Health Expert Group. I 2016 blev Færøerne nomineret til på vegne af Danmark/Grønland/Færøerne at lede det arktiske kemikalierelaterede sundhedsarbejde om ophobning af miljøgifte og sundhedseffekter under Arktisk Råds monitoringsprogram, AMAP. Samme år blev den videnskabelige rapport Human Health in the Arctic publiceret og fremlagt på et miljømedicinsk møde i Grønland, NUNAMED, i efteråret 2016 og efterfølgende til den arktiske miljø- og klimakonference i april 2017 i USA. Der er fortsat fokus på forebyggelsesområdet og helseberedskabssamarbejde. Grønland, Færøerne og Danmark deltager i den nordiske helseberedskabsgruppe Svalbardgruppen. Beredskabet udvikles løbende gennem samarbejdsaftaler med nordiske og arktiske partnere om sundhedsydelser i akutte situationer.

Der er indgået en overordnet samarbejdsaftale mellem det grønlandske sundhedsvæsen og det islandske universitetshospital (Landspítalið), som bl.a. skal udmøntes i et patientforløb for behandling af brystkræft. Der arbejdes aktuelt med at udarbejde aftaler for konkrete patientforløb. Dialogen mellem Grønland og Island vil fremover blive udvidet til også at gælde dialogmøder mellem embedsmænd i de to respektive sundhedsministerier. Færøerne har et tæt samarbejde med Island inden for brystkirurgi. Der er bl.a. indgået en aftale med en onkoplastikkirurg fra Landspítali, der efterfølgende har oprettet en privatklinik, som det færøske landssygehus (Landssjúkrahúsið) har indgået aftale med. Derudover er der mellem sygehusvæsnet på Færøerne og Landspítali indgået aftaler om behandling af færøske patienter inden for yderligere tre behandlingsformer.

Patientsikkerhed er, som i de øvrige nordiske lande, et prioriteret område i Grønland og Færøerne. Nordisk Ministerråd for social- og sundhedspolitik har besluttet at revidere »Overenskomsten om fælles nordisk arbejdsmarked for visse personalegrupper inden for sundheds- og veterinærvæsnet« (Arjeplog-aftalen). Aftalen revideres således, at den regulerer gensidig anerkendelse af sygeplejerskers og social- og sundhedsassistenter erhvervsmæssige kvalifikationer, og at anerkendelse sker på de samme vilkår, som er fastsat ved EU-direktivet om gensidig anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer. Derved sikres, at grønlandsk og færøsk uddannede sygeplejersker og social- og sundhedsassistenter kan få adgang til at arbejde i de nordiske lande på samme vilkår som EU-borgere. Nordisk Ministerråd for social- og sundhedspolitik har også besluttet, at der i den reviderede aftale skal indarbejdes bestemmelser om udveksling af information om tilsynsforhold. Grønland og Færøerne deltog i det norsk ledede

nordiske ministerrådsmøde for social- og sundhedspolitik den 30. marts 2017 i Oslo, hvor blandt andet Arjeplog- aftalen blev drøftet. Der arbejdes for at undertegnelsen af den reviderede aftale kan ske inden udgangen af 2017. Grønland og Færøerne er desuden repræsenteret i Nordisk Gruppe for Helsepersonale, som bl.a. drøfter udveksling af og følger implementeringen af EU-direktivet om gensidig anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer (2005/36/EF og 2013/55/EF).

Politi

Grønlands Politi udgør én samlet politikreds og er en del af dansk politi.

Grønlands Politi har efter behov direkte kontakt med blandt andet sikkerheds- og politimyndighederne i Canada, herunder Royal Canadian Mounted Police. Kontakten foregår både i elektronisk form og som egentlige møder. Grønlands Politi har oplyst, at samarbejdet med de canadiske myndigheder opleves som meget positivt. Der er endvidere, med mellemrum, samarbejde med USA's forbundspoliti (FBI) om gensidig erfaringsudveksling vedrørende politiarbejde i arktiske egne samt samarbejde i konkrete sager. Herudover har Grønlands Politi et tæt samarbejde med de amerikanske militære myndigheder på Thule Air Base, hvor politikredsens stedlige polititjenestemand har daglig kontakt med US Air Force, ligesom politimesteren og andre medarbejdere i Grønlands Politi under tjenesterejser afholder møder med bl.a. Base Commander og chefen for US Air Force Security Police på Thulebasen. Endelig er der etableret god kontakt mellem Grønlands Politi og US Air National Guard, der i sommerhalvåret flyver operationer med udgangspunkt fra lufthavnen i Kangerlussuaq. Det giver mulighed for, at Grønlands Politi som myndighed med ansvar for lokalredning kan trække på enheder fra US Air National Guard, der er til stede i området, hvis der er behov herfor. Dette vil særligt kunne være aktuelt i forbindelse med indsættelse af politistyrker ved redningsindsatser på Indlandsisen.

Færøernes Politi udgør én samlet politikreds og er en del af dansk politi.

Færøernes Politi har de seneste år arbejdet på indgåelse af en regional samarbejdsaftale med Reykjavik Politi på Island om informationsudveksling. Aftalen er dog endnu ikke underskrevet. I modsætning til årene 2014 og 2015 blev Færøerne i forbindelse med den traditionelle grindefangst i 2016 og 2017 ikke udsat for fysiske aktioner fra en international dyreværnsorganisation.

Forskning

De otte arktiske stater underskrev i maj 2017 en juridisk bindende aftale om styrket forskningssamarbejde i og om Arktis. Aftalen sikrer friere bevægelighed for forskere og forsknings- udstyr på tværs af den arktiske region. Aftalen understreger, at forskning udgør en væsentlig del af fundamentet for arktisk samarbejde. Forskningen skaber grundlaget for vigtige politiske beslutninger om bæredygtig økonomisk udvikling og miljø i Arktis. Udenrigsminister Anders Samuelsen underskrev aftalen på Kongerigets vegne sammen med den grønlandske naalakkersuisoq for selvstændighed, udenrigsanliggender og landbrug, Suka Frederiksen, og den færøske landsstyremand for erhvervs- og udenrigsanliggender, Poul Michelsen. Underskrivelsen fandt sted i

forbindelse med Arktisk Råds ministermøde i Fairbanks, Alaska den 12. maj 2017. Danmark er depositar for aftalen.

Daværende uddannelses- og forskningsminister, Ulla Tørnæs, lancerede ultimo 2016 strategi for forskning og uddannelse vedrørende Arktis. Strategien er en del af udmøntningen af Kongeriget Danmarks Strategi for Arktis 2011-2020. Strategien sætter rammerne for, hvordan Uddannelses- og Forskningsministeriet vil arbejde med arktiske forhold de kommende år. Der er tale om en dansk strategi og dermed ikke en strategi for hele rigsfællesskabet, idet området for forskning, uddannelse og innovation er overtaget af Grønland og Færøerne. Formålet med strategien er således, at der inden for rigsfællesskabet samarbejdes om initiativer for at løse konkrete udfordringer. Dette samarbejde vil ske ud fra fælles interesser og i en tæt og ligeværdig dialog. Strategien tager udgangspunkt i tre strategiske sigtelinjer, 1) Styrke koordineringen af arktisk forskning og uddannelse med henblik på at skabe bedst mulig ressourceudnyttelse, 2) Øge formidlingen af forskning i Arktis med henblik på at understøtte samfundsudviklingen og 3) Sætte fokus på Arktis i internationalt samarbejde for at markere Danmark som en vigtig international partner og skabe rammer for at udnytte de nye muligheder, der skabes i Arktis. Strategien ledsages af en handlingsplan, der beskriver de initiativer, som Uddannelses- og Forskningsministeriet vil sætte i gang for at implementere strategien.

Forum for Arktisk Forskning (FAF) har siden dets etablering i 2013 fungeret som et centralt organ for arktisk forskningssamarbejde. Medlemmerne af FAF repræsenterer alle de centrale forskningsinstitutioner fra Danmark, Færøerne og Grønland. FAF har i 2016 bl.a. haft fokus på styrket videndeling og koordinering i forhold til deltagelse i internationale organisationer. Mange af de danske forskningsinstitutioner der beskæftiger sig med Arktis, deltager i forskellige, relevante internationale fora. En fokuseret dialog om dette, med koordinering af deltagelse og relevant afrapportering, vil styrke Danmarks forskningsmæssige position på den internationale arena i forhold til Arktis. I 2017 vil FAF bl.a. fokusere på, hvorledes forummet kan bidrage til Arktis Råd-aftalen samt initiativerne i handlingsplanen for Uddannelses og Forskningsministeriets Strategi om Forskning og Uddannelse vedrørende Arktis. FAF's mandat blev i maj 2017 forlænget for en femårig periode. Som opfølgning på den strategiske sigtelinje om at markere Danmark som en vigtig international partner inden for forskning og udvikling arrangerer Uddannelses- og Forskningsministeriet sammen med FAF en plenumsession på den store internationale konference Arctic Circle, der finder sted i Island i efteråret 2017. Plenumsessionen vil sætte fokus på, hvordan forskning kan bidrage til en bæredygtig udvikling af de arktiske samfund. Desuden vil man arbejde med temaer som datadeling og åbenhed om data samt forskningsinfrastruktur.

Arktisk Universitet (UArctic) er et internationalt samarbejde mellem universiteter m.fl. i den arktiske region, der i 2016 har modtaget 3 mio. kr. fra finansloven. Bevillingen

går dels til UArctics mobilitetsprogram for studerende, forskere og undervisere, dels til konkrete projekter, som er udvalgt blandt forslag fra rigsfællesskabets medlemmer i UArctic. Uddannelses- og Forskningsministeriet gennemførte i 2016 en evaluering af bevillingen til UArctic med henblik på at kvalitetssikre de udbudte virkemidler. Evalueringen har vist, at projektbevillingerne gennem støtte til udviklingen af nye ideer, projekter i samarbejde med nye og kendte partnere samt hurtigere implementering af relevante projekter, har haft en effekt for de arktiske forsknings- og uddannelsesmiljøer.

Evalueringen kom med en række anbefalinger til forbedringer i forhold til uddelingen af midlerne, som Styrelsen for Forskning og Uddannelse har arbejdet med at implementere i 2017. Især har der været fokus på at få større kvalitet i projekterne gennem øget konkurrence om midlerne samt bedre mulighed for implementering ved en forlængelse af bevillingsperioden. Sidst, men ikke mindst, er der lavet en ny aftale med UArctic-sekretariatet om en mere detaljeret afrapportering af den samlede bevilling.

Erhvervssamarbejde og handel

Kongerigetets arktiske strategi har haft som én af sine målsætninger at bidrage til at styrke den økonomiske udvikling og integrationen af Arktis og Nordatlanten i international handel. Udfordringerne er mange: finansiering af erhvervsprojekter, små hjemmemarkeder, store afstande – internt i regionen og til de vigtigste eksportmarkeder – manglende integration i internationale handelsaftaler mv.

I 2015 afgav en fælles dansk-grønlandsk arbejdsgruppe sin rapport »Fremme af kommercielt erhvervssamarbejde mellem Grønland og Danmark«. Erhvervsrapporten og dens anbefalinger er fortsat aktuelle og en central del af regeringens initiativer i forhold til at styrke dansk-grønlandsk erhvervssamarbejde. En af rapportens anbefalinger går på, at Grønland og Danmark skal samarbejde om virksomhedsregistreringen med henblik på at give mulighed for at grønlandske virksomheder kan indberette digitalt til danske myndigheder. På baggrund heraf har det grønlandske selvstyre vedtaget inatsisartutlov om registrering i Det Centrale Virksomhedsregister (CVR) med virkning 1. januar 2018, ligesom der er iværksat et samarbejde om registrering af grønlandske juridiske enheder og underliggende produktionsenheder i CVR.

Integrationen i international handel kræver tættest mulig tilpasning til internationale handelsregler og forpligtelser, herunder især WTO-regler. Strategien sigter endvidere mod at bevare – og så vidt muligt – udvide præference-adgangen for varer for Grønland og Færøerne til EU og tredjelande, herunder ved indgåelse af aftaler om gensidig frihandel mellem henholdsvis Grønland og Færøerne – og tredjelande. Færøerne og Grønland har særligt en interesse i at styrke og udvikle handelssamarbejdet med tredjelande på fiskeriområdet. Det gælder i forhold til EU og tredjelande som EU, og

dermed Danmark, har frihandelsaftaler med, ligesom det gælder andre relevante markeder. Mens Danmark er en del af EU's toldområde, er Færøerne og Grønland særskilte toldområder inden for Kongeriget. Arbejdet med at indgå handelsaftaler vil derfor i høj grad skulle drives af relevante myndigheder i Færøerne og Grønland med Danmark (Udenrigsministeriet) som aktiv medspiller. Derfor er der løbende dialog mellem henholdsvis Danmark og Færøerne og Danmark og Grønland om dansk bistand ifm. indsatser, der kan forbedre markedsadgangen til vigtige eksportmarkeder. Færøerne har med bistand fra Udenrigsministeriet fortsat arbejdet med indgåelse af flere frihandelsaftaler, herunder med Sydkorea og Kina, som skal sikre Færøerne større eksport af især laks og pelagiske fisk. Færøerne er i dialog med Kommissionen om en mulig modernisering af den eksisterende handelsaftale med EU. Fra dansk side har man over for EU støttet Færøernes ønsker herom.

Hermed slutter redegørelsen.