



ETTERRETNINGSTJENESTEN



FOKUS 2025

*Etterretningstjenestens vurdering av
aktuelle sikkerhetsutfordringer*

VITEN OM VERDEN
FOR VERN AV NORGE



Etterretningstjenestens rapport «Fokus» er én av tre offentlige trussel- og risikovurderinger som utgis i første kvartal hvert år. De øvrige gis ut av **Politiets sikkerhetstjeneste** og **Nasjonal sikkerhetsmyndighet**.

■ **ETTERRETNINGSTJENESTEN** (E-tjenesten) er Norges utenlandsetterretnings-tjeneste. Tjenesten er underlagt forsvarssjefen, men arbeidet omfatter både sivile og militære problemstillinger. E-tjenestens hovedoppgaver er å varsle om ytre trusler mot Norge og prioriterte norske interesser, støtte Forsvaret og forsvarsallianser Norge deltar i, og understøtte politiske beslutningsprosesser med informasjon av spesiell interesse for norsk utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitik. I den årlige trusselvurderingen «Fokus» gir E-tjenesten sin analyse av status og forventet utvikling innenfor tematiske og geografiske områder som tjenesten vurderer som særlig relevant for norsk sikkerhet og nasjonale interesser.

■ **POLITIETS SIKKERHETSTJENESTE** (PST) er Norges nasjonale innenlands etterretnings- og sikkerhetstjeneste, underlagt justis- og beredskapsministeren. PST har som oppgave å forebygge og etterforske alvorlig kriminalitet mot nasjonens sikkerhet. Som ledd i dette skal tjenesten identifisere og vurdere trusler knyttet til etterretning, sabotasje, spredning av masseødeleggelsesvåpen, terror og ekstremisme. Vurderingene skal bidra i utformingen av politikk og støtte politiske beslutningsprosesser. PSTs årlige trusselvurdering er en del av tjenestens åpne samfunnskommunikasjon der det redegjøres for forventet utvikling i trusselbildet.

■ **NASJONAL SIKKERHETSMYNDIGHET** (NSM) er Norges direktorat for forebyggende sikkerhet. Direktoratets hovedoppgave er å bedre Norges evne til å beskytte seg mot spionasje, sabotasje, terror og sammensatte trusler. Gjennom rådgivning, tilsyn, testing, forskning og utvikling bidrar NSM til at virksomheter sikrer sivil og militær informasjon, systemer, objekter og infrastruktur med betydning for nasjonal sikkerhet. NSM er ansvarlig for et nasjonalt varslingsystem (VDI) som skal avdekke og varsle om cyberoperasjoner mot digital infrastruktur. NSM har også et nasjonalt ansvar for å koordinere håndteringen av alvorlige cyberoperasjoner. Risiko, NSMs årlige risikovurdering, skal gi norske virksomheter bedre forutsetninger for å se eget sikkerhetsarbeid i en større sammenheng. Rapporten beskriver sårbarheter trusselaktører forsøker å utnytte og tiltak for å redusere risikoen for at de lykkes.

DIGITAL VERSJON:
ETJ.NO/FOKUS

DESIGN, LAYOUT OG ILLUSTRASJON
 ETTERRETNINGSTJENESTEN

ISSN
 1894-1168 (elektronisk)

Innledning	04
■ Russland	06
Fortsatt spent mellom Russland og Vesten	08
Krigen i Ukraina tærer på Russland	08
Krigen i Ukraina forblir Russlands hovedprioritet	17
Russland øker søkelyset på Norden, Vesten og NATO	21
■ Kina	32
Økonomiske virkemidler for global makt og innflytelse	34
Kina vil gjøre seg uavhengig av vestlige markeder	34
Strategisk statssubsidiering	37
Investering i infrastruktur	37
Ny tilnærming til næringsaktivitet i utlandet	38
Kinesiske etterretnings- og påvirkningsaktører er aktive i Europa	38
Vedvarende interesse for Norge	41
Begrenset, men økende tilstedeværelse i Arktis	41
Raskere militær modernisering	43
Styrket tilstedeværelse og virkemiddelbruk i Sør- og Øst-Kinahavet	43
■ Russland blir stadig mer avhengig av Kina	46
Geopolitiske interesser driver relasjonen fremover	48
Tilbakeholdenhet og friksjonspunkter	48
Styrket militært samarbeid	51
Styrket, men skjev handelsrelasjon	53
■ Tiltakende våpenkappløp	54
Russland skjerper avskrekking mot Vesten	56
Kina styrker kjernevåpenkapasiteten	59
■ Konflikter i Midtøsten og Afrika skjerper terrortrusselen	62
Midtøsten	64
Russisk satsing i Afrika	69
Terrorisme	69



Norge står i en betydelig mer krevende sikkerhetssituasjon. Gjennom det siste året har spenningen mellom Russland og Kina, på den ene siden, og Vesten, på den andre, økt. Spenningen vil fortsette å øke gjennom 2025. Det internasjonale samarbeidsklimaet er vesentlig dårligere og fører til at etablerte konflikter tilspisser seg, våpenkappløpet mellom stormaktene tiltar og terrortrusselen øker.

President Vladimir Putin vil videreføre krigen i Ukraina gjennom 2025. Krigen går sakte i russisk favør, men koster Russland dyrt. Det er foreløpig ingen tegn til at regimet vakler, selv om landets forutsetninger for å føre krig svekkes. Krigens utfall avhenger likevel mest av Vestens militære støtte til Ukraina.

En russisk seier i Ukraina vil styrke Kreml i troen på at offensiv militærmakt er virkemidlet for å fremme landets autoritære og ekspansjonistiske politikk. Det vil øke trusselen mot Europa. Stater i Russlands selverklærte interessesfære vil være særlig utsatte. Russland anser Norge som en del av det uvennlige Vesten.

Kina og Russland samarbeider stadig tettere og Russland er i økende grad avhengig av samarbeidet. Beijing ønsker å videreføre det økonomiske samkvemmet med vestlige land, men forbereder seg på at et økende konfliktnivå kan føre til brudd og konfrontasjon med Vesten.

Konfliktene i Midtøsten har medført en betydelig maktforskyvning. Svekkelsen av aktørene i den Iran-ledede motstandsaksen og Assad-regimets kollaps i Syria har svekket Irans posisjon. Både Midtøsten og Afrika vil forbli konfliktfylte også i 2025. Konfliktene bidrar til at terrortrusselen mot Europa øker.

Samlet sett hardner frontene mellom Vesten og autoritære stater som søker å svekke Vestens innflytelse i det internasjonale systemet. Det skader internasjonale institusjoner for samarbeid og stadig flere konflikter blir stående uløst.

Etterretningstjenestens hovedoppdrag er å varsle om trusler mot Norge og norske interesser. Fokus er Etterretningstjenestens årlige åpne trusselvurdering. Vi legger vekt på å omtale trusselaktørene og beskrive utviklingstrekk vi mener er av sikkerhetsmessig betydning for Norge i året som kommer.

Viseadmiral Nils Andreas Stensønes
Sjef Etterretningstjenesten

Redaksjonen ble avsluttet 24. januar 2025



I. RUSSLAND

Russland anser seg selv i direkte konflikt med Vesten. Dette vil vedvare uavhengig av utfallet av krigen i Ukraina, og bidrar til høy spenning i forholdet til Vesten også i og utover 2025.

Russland har overtaket, men har ikke lyktes i å fremtvinge et gjennombrudd i krigen. Å avslutte krigen i Ukraina på russiske premisser, er Russlands viktigste prioritet det kommende året. Vestlig våpenstøtte til Ukraina står i veien for Russlands mål. Russland søker å legge press på Vesten, blant annet med sabotasjeoperasjoner. Dette kan treffe Norge.





Fortsatt spent mellom Russland og Vesten

Vestens våpenstøtte er avgjørende for Ukrainas evne til å forsvare seg mot Russlands aggresjon og utgjør den viktigste faktoren for krigens utvikling i 2025. Russland forsøker derfor å avskrekke vestlig støtte med fysiske og digitale sabotasjeaksjoner, samt trusler om bruk av kjernevåpen. Selv om Russland med dette viser vilje til å utfordre Vesten, ønsker Moskva å unngå en direkte militær konfrontasjon med NATO.

Dersom våpenstøtten øker og Ukraina lykkes med den krevende oppgaven det er å opprettholde tilstrekkelig tilgang på stridende personell, kan krigen utvikle seg i Ukrainas favør inn mot 2026. Russland vil svare med økt risikovilje og utvidet virkemiddelbruk mot Ukrainas vestlige støttespillere for å forhindre og svekke oppslutningen om vestlig våpenstøtte. I tillegg til trusler myntet på den vestlige befolkningen, vil Russland kunne rette sabotasjeaksjoner mot både våpenleveranser og kritisk infrastruktur. Slik virkemiddelbruk kan også ramme Norge.

En avslutning av krigen på russiske premisser vil styrke Moskvas tro på militærmakt som utenrikspolitisk virkemiddel, og Russland vil kunne gjenoppbygge og anvende landets militærmakt også andre steder. Stater i Russlands nærområde som står utenfor NATO, vil være mest utsatt for russisk militært press.

Krigen i Ukraina tærer på Russland

Krigen har rast i Ukraina i snart tre år. Den har kostet Russland dyrt, og langt mer enn Moskva hadde forventet, både økonomisk, militært og sikkerhetspolitisk.

Svekket økonomi

Russland hevder at den russiske økonomien er sterk og håndterer krigen og dens ringvirkninger godt. Realiteten er en helt annen. Russlands økonomi er under sterkt press og stadig mer sårbar. Krigen har svekket den russiske økonomien vesentlig, og Russland finansierer den ved å uttømme sektorer og budsjettposter →



Den russiske rubelen faller i verdi. Bilde: Yuri Kochetkov/EPA/NTB



Russiske myndigheter prioriterer å øke budsjettpostene til forsvar og sikkerhet. Her besøker president Putin med følge en lokasjon tilhørende flyprodusenten Tupolev.
Bilde: Kristina Kormilitsyna/Kremlin/Reuters/NTB

En sårbar krigskasse



Krigen i Ukraina tærer på den russiske økonomien, som nå er i resesjon



Vestlige sanksjoner svekker økonomien og forsinker avanserte våpenprogrammer



Sannsynligheten øker for at svekket økonomi hemmer krigsinnsatsen

som understøtter befolkningens levestandard og velferd. Russland forsøker å skjule dette for befolkningen og omverdenen ved å fjerne offentlighetens tilgang til makroøkonomiske tall. Justert for inflasjon har Russland negativ BNP-utvikling og en økonomi i resesjon. Russlands rådende budsjettpolitikk er ikke bærekraftig, og faren for økonomisk destabilisering øker.

De militære utgiftene har økt kraftig under fullskala-krigen i Ukraina. Russlands offisielle, føderale statsbudsjett for 2025 legger opp til 25 prosent økning i militære utgifter. Samlet sett legger budsjettet opp til at bevilgningene til militæret og innenrikssikkerhet vil utgjøre omtrent 41 prosent.

De svært høye militære utgiftene og vestlige sanksjoner har lagt betydelig makroøkonomisk press på Russland. Høy etterspørsel, høy inflasjon, høy gjeld, betydelig mangel på arbeidskraft, fallende handelsoverskudd og en svekket valuta preger økonomien. Ved å forsøke å produsere mer enn det tilgjengelige ressursgrunnlaget tillater, skaper Russland ubalanse og flaskehals i økonomien. Dette forverrer svak-

heter som ineffektiv produksjon, korrupsjon og lavt innovasjonsnivå, og gjør økonomien sårbar for økonomiske sjokk.

Russiske myndigheter manipulerer økonomiske data for å skape inntrykk av at Russland bærer krigens økonomiske kostnader godt, at sanksjonene ikke biter og at økonomien er i vekst. Dette skal bidra til innenrikspolitisk stabilitet og oppslutning om krigen, undergrave det vestlige sanksjonsregimet og fremme investeringer fra Russlands partnere, særlig Kina og India.

Svekket sikkerhetspolitisk posisjon

Russlands sikkerhetspolitiske posisjon er betydelig svekket. Sverige og Finland er blitt medlemmer og har styrket NATO. Det økonomiske samarbeidet med Kina er avgjørende for Russlands evne til å finansiere krigføringen i Ukraina. Krigen har dermed gjort Moskva mer avhengig av Beijing. Russland har også mistet innflytelse i Sentral-Asia og Kaukasus. Bashar al-Assad-regimets fall i Syria er et strategisk nederlag for Kreml. Russland har tapt sin viktigste regionale støttespiller og mistet innflytelse i Midtøsten. ➔

Med nye makthavere i Damaskus risikerer Moskva å miste tilgang til militærbasene Hmeimim og Tartus, som er viktige for Russlands evne til å utnytte militærmakten i Middelhavet og understøtte russisk tilstedeværelse i Afrika. Disse utviklingstrekkene undergraver Russlands fremste utenrikspolitiske målsetting om å konsolidere posisjonen som global stormakt.

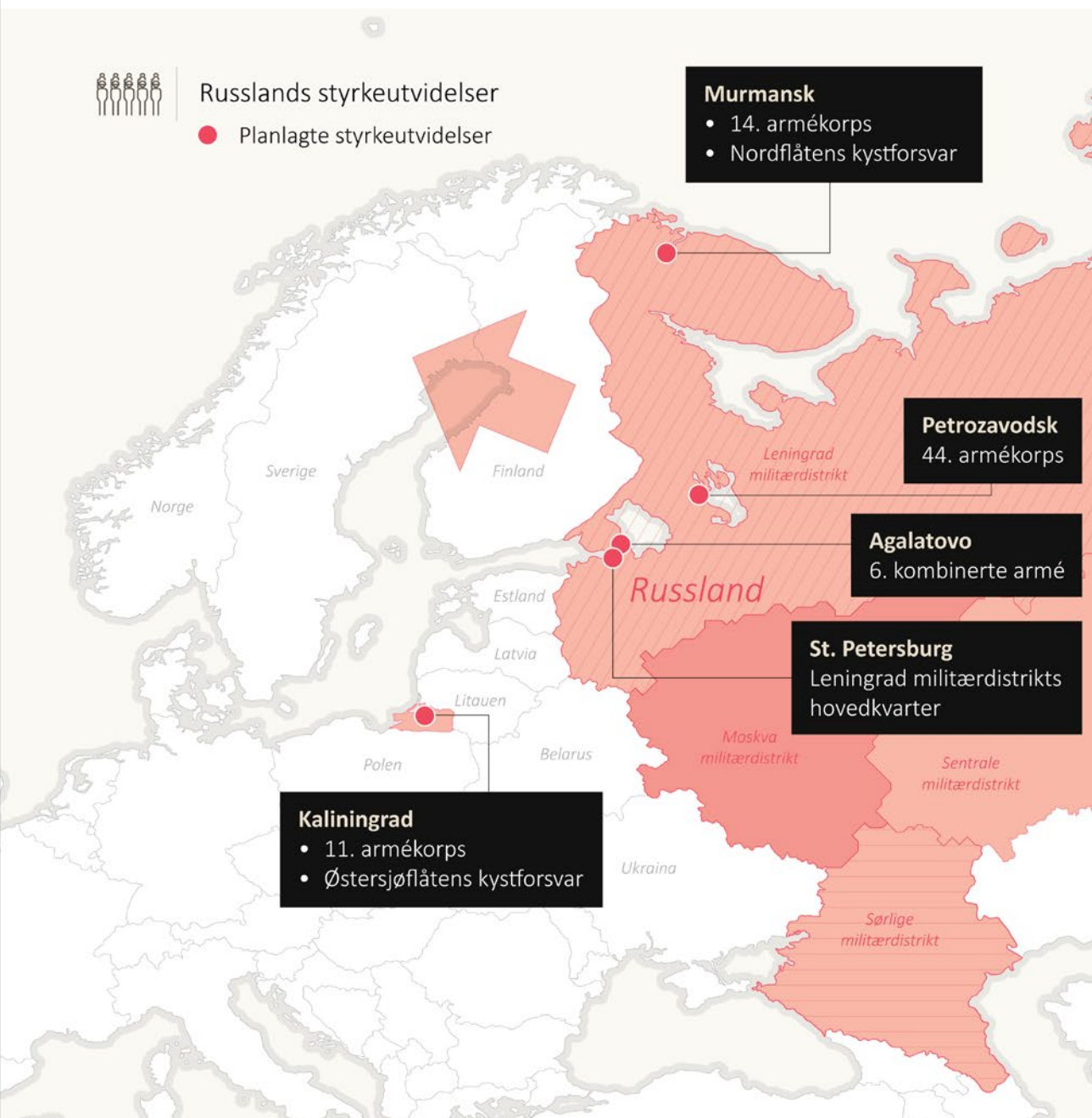
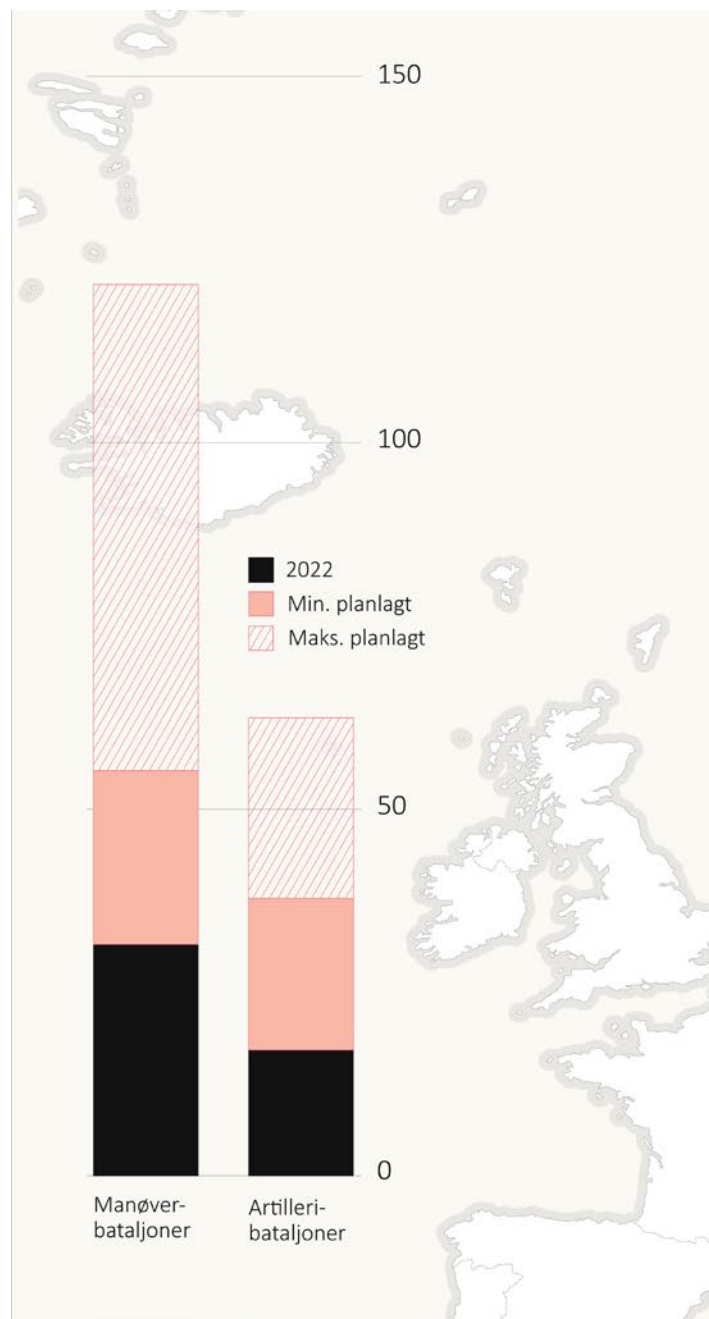
Svekket militærmakt

Moskva forsøker å gi inntrykk av styrke gjennom ambisiøse planer om å utvide de militære styrkene. Russland har derimot ikke kapasitet til å gjenoppbygge og utvide styrkene internt i landet og samtidig opprettholde krigsinnsatsen i Ukraina, og prioriterer krigen i Ukraina.

Russland har store planer for å utvide landmakten, herunder dens tilstedeværelse langs hele grensen til NATO. I våre nærområder vil Russland utvide flere av brigadene til divisjoner og opprette et nytt armékorps som på sikt skal ligge i Karelen. Russland har også opprettet militærdistriktene Moskva og Leningrad med mål om å øke forsvarsevnen. Leningrad militærdistrikt har fått ansvar for forsvar og militære operasjoner i østersjøområdet og Norden, kanskje også Arktis i samarbeid med Nordflåten. Opprettelsen av de to nye militærdistriktene reverserer den siste store militærreformen av 2008. De nye militærdistriktene legger den eksisterende styrkestrukturen i det tidligere vestlige militærdistriktet til grunn, men med nye avdelinger langs grensen til NATO.

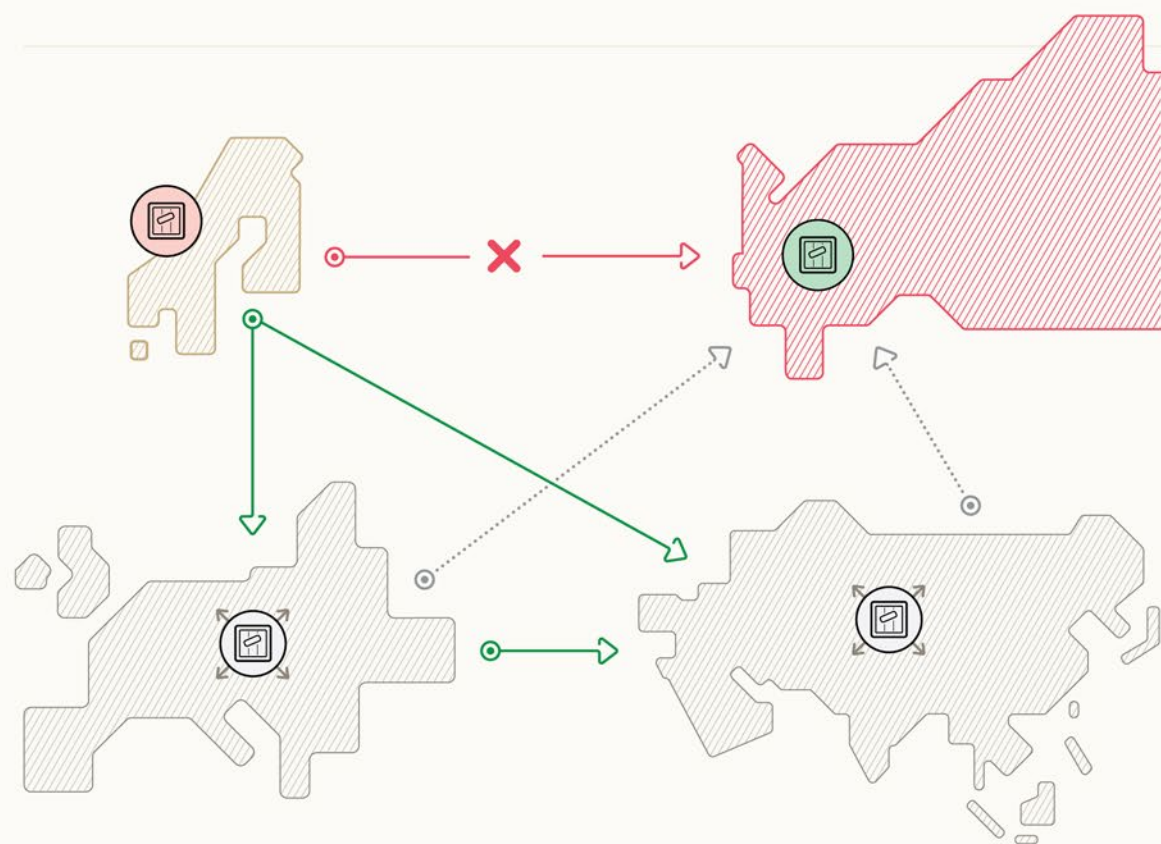
Russland vil i liten grad evne å realisere planene om å utvide de militære styrkene så lenge krigen pågår med dagens høye intensitet. Det er sannsynlig at Russland tidligst kan realisere planene fullt ut fem til ti år etter at krigføringen i Ukraina opphører.

Krigen i Ukraina binder opp store deler av den russiske landmakten. Dette omfatter styrkene på Kola,





Kompliserte anskaffelsesnettverk (Konseptuell illustrasjon)



- SANKSJONER OG EKSPORTKONTROLL
- LEGITIM EKSPORT
- OMGÅELSER AV SANKSJONER OG EKSPORTKONTROLL

Russland er blant landene som anskaffer sanksjonert og eksportkontrollert teknologi via kompliserte anskaffelsesnettverk på tvers av kontinenter.

■ Militær bruk av sivil teknologi utfordrer eksportkontrollregimer

Bruk av sivil teknologi i militære våpenprogrammer utfordrer tradisjonelle eksportkontrollregimer. Sivil teknologi kan utnyttes både i våpen og i militære systemer for overvåkning, deteksjon og kartlegging, prosjektering, bygging og vedlikehold.

Russland, Kina, Iran og Nord-Korea er blant landene som benytter en rekke metoder for å anskaffe og utnytte sivil, vestlig teknologi til militære formål. Kompliserte anskaffelsesnettverk tilslører sluttbrukeren for både leverandøren og statlige eksportkontrollmekanismer.

Aktørene skaffer også tilgang til vestlig teknologi med militær nytteverdi ved å delta i internasjonale teknisk-naturvitenskapelige forskningssamarbeid.

Norskprodusert maritim teknologi og kommunikasjons- og navigasjonsteknologi, samt norsk forskning og utvikling innen halvleder- og sensorteknologi, materialteknologi, kryptologi, IKT-sikkerhet, bioteknologi og kunstig intelligens, er attraktive objekter for fordekte anskaffelser fra aktører underlagt sanksjoner og eksportkontrollregimer.

RUSSLAND

hvorav store deler er sendt til Ukraina. Krigen har også svekket Russlands evne til å forsterke både land-, luft- og kampflystyrkene i Nordområdene kraftig.

Russland har tatt store tap i Ukraina. Krigen har krevd minst 115 000 russiske soldatliv. Medregnet skadde, krigsfanger og savnede, har Russland tapt over 600 000 soldater i krigen. Russland har også tapt mer enn 11 000 pansrede kampkjøretøy.

For å opprettholde kampkraften i Ukraina, har Russland siden 2022 trolig mangedoblet produksjon av nytt landmilitært materiell. Russland har også rehabilitert og modernisert store mengder eldre militært materiell fra de strategiske reservelagrene. Dette er billigere og trolig raskere enn å produsere nytt materiell, og dermed fordelaktig for et Russland med store økonomiske utfordringer og som tar store materielle tap i Ukraina. Totalt sett har Russland hatt en tilnærmet uendret kampklar beholdning av militært materiell gjennom 2024, og de russiske landstyrkene er større enn de var før fullskalaangrepet i 2022.

Samtidig holder materiellet fra de strategiske reservelagrene lavere kvalitet enn mye av materiellet det erstatter, og lagrene av flere materielkategorier vil trolig være tilnærmet tomme i løpet av de neste to årene. Dette vil redusere landstyrkenes utholdenhet i krig i svært lang tid fremover.

De russiske sjøstyrkene står overfor et økende gap mellom høye ambisjoner og knappe ressurser. Dette tvinger Nordflåten til å prioritere mellom å løse oppdrag og å utføre nødvendig vedlikehold. Utfordringer ved verftene gjør at vedlikeholdsetterslep svekker evnen til mange aldrende fartøy. Høy alliert aktivitet i nordområdene påfører de russiske styrkene ytterligere slitasje og belastning. Dette rammer styrkeproduksjonen og presser kampkraften i den russiske marinen, med unntak av de høyt prioriterte ubåtene.

Russland omgår vestlige sanksjoner

Den russiske forsvarsindustrien er satt under press av vestlige sanksjoner og skjerpede eksportrestriksjoner. Russland er avhengig av vestlig teknologi for å utvikle og produsere militært materiell. I takt med økte militære behov, øker også Russlands bruk av sivil teknologi i våpenprogrammer. Norskprodusert maritim teknologi og kommunikasjons- og navigasjonsteknologi er svært ettertraktet fra Russland. Sivilt navigasjonsutstyr kan for eksempel benyttes i artillerisystem, våpenstasjoner og navigasjonsantennene for droner.

Russiske aktører benytter flere metoder for å omgå vestlige sanksjoner og eksportrestriksjoner. En trend er å etablere kompliserte anskaffelsesnettverk med legitime europeiske selskaper som kontaktpunkt mot europeiske teknologileverandører. Aktørene utnytter EUs frie marked for å få tilgang til vestlig teknologi, men skjuler deler av leveringskjeden og tilslører den russiske sluttbrukeren. Russiske aktører har opprettet et stort antall nye selskaper i Sentral- og Sørøst-Asia som understøtter teknologianskaffelser. Russland får også tilgang til vestlig teknologi via Kina, som både reeksporterer vestligprodusert teknologi og eksporterer kinesiskprodusert teknologi med vestlige delkomponenter.

De russiske anskaffelsesnettverkene opererer i hovedsak fordekt, med et bredt spekter av handlemåter og med stor tilpasningsdyktighet. Likevel rammer de vestlige sanksjonene Russlands tilgang på vestlig teknologi, og de har forsinket flere avanserte russiske våpenprogrammer.

En skyggeflåte som frakter olje, petroleumsprodukter og flytende naturgass gir Russland energiinntekter som er svært viktige for landets krigsøkonomi. Skyggeflåten frakter en økende andel av russisk havgående oljeeksport.



Ukrainas president Volodymyr Zelenskij og NATOs generalsekretær Mark Rutte under NATO-forsvarsministermøtet i Brussel, Belgia i oktober 2024. Bilde: Remko de Waal/ANP/NTB

Skyggeflåten undergraver sanksjoner og forsvarlig skipsfart, og er en utfordring for Norge. I tillegg til å omgå sanksjoner, er skyggeflåten konkurransevridende, og den medfører risiko for ulykker og hendelser i norske nærrområder som kan være kompliserte å håndtere. Fartøy i skyggeflåten kjennetegnes av høy alder, usikker teknisk tilstand, forsikringer som ikke tilfredsstiller industristandarder, uklare eier- og ansvarsforhold og brudd med internasjonale maritime standarder for kontroll med operativ status, arbeidsforhold og sikker navigasjon.

Russisk eksportinfrastruktur og raffinerekapasitet er konsentrert vest i landet, og Russland fraktet i 2024 over halvparten av den havgående oljeeksporten ut fra havner i Østersjøen. Dermed seiler betydelige deler av skyggeflåtens fartøy nær norske havområder.

Krigen i Ukraina forblir Russlands hovedprioritet

Til tross for at krigføringen svekker Russland økonomisk, militært og sikkerhetspolitisk, forblir krigen i Ukraina president Putins hovedprioritet. For Moskva handler krigen både om Ukrainas fremtid og om å påvirke Europa i tråd med russiske sikkerhetsinteresser. Russland fester lit til at egen vilje og evne til å stå i krig og konfrontasjon, er større enn Ukrainas og Vestens.

Russlands målsettinger består

Russlands overordnede målsettinger i Ukraina består. De territoriale ambisjonene omfatter minimum de fire annekterte fylkene Luhansk, Donetsk, Zaporizjzja og Kherson, men på sikt trolig også Kharkiv fylke og den ukrainske Svartehavskysten. Russland vil også

prioritere å ta tilbake tapt russisk territorium og sikre den nordlige grensen mellom Russland og Ukraina.

Moskvas politiske ambisjon er at Ukraina står utenfor NATO, uten troverdige vestlige sikkerhetsgarantier, og er underlagt Russlands innflytelsessfære. For å oppnå dette, forsøker Russland å utmatte Ukraina militært og påføre befolkningen så høye kostnader at den ukrainske regjeringen forhandler om fred på russiske premisser. Russland prøver også å svekke Vestens militære, diplomatiske og økonomiske støtte til Ukraina.

Russisk overtak, men ingen gjennombrudd

Gjennom 2024 utviklet krigen i Ukraina seg noe i russisk favør. Russland økte sin territoriale kontroll over ukrainske områder med rundt 3 400 kvadratkilometer, et område som er noe mindre enn Østfold fylke. Russland lyktes ikke med å omsette dette initiativet i et større gjennombrudd, og tapte titusener av soldater hver måned, periodevis så mange som 30 000, for å oppnå denne marginale territoriale fremgangen.

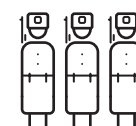
Ukraina forsøkte i august å gjenvinne initiativet i krigen med en militæroperasjon inn i det russiske fylket Kursk. Operasjonen viste at Ukraina evner å gjennomføre offensive militære operasjoner, overrasket Russland og stilte Kreml-regimet i et dårlig lys. Til tross for dette, prioriterte Russland å opprettholde innsatsen i ukrainske Donetsk fremfor å omgruppere styrker for å gjenvinne kontrollen i Kursk.

Krigen fortsetter

Russland har omtrent 1 150 000 aktive soldater og inntil 22 millioner mennesker i stridsdyktig alder. Russland har dermed betydelig evne til å rekruttere og mobilisere militært personell, og opprettholder trolig tilgangen på stridende gjennom 2025. De økonomiske rekrutteringsinsentivene kan være tilstrekkelige, og



Russlands militærmakt svekkes



Krigen favoriserer masse over kvalitet, og skaper stort behov for personell



Medregnet døde, skadde, krigsfanger og savnede har Russland tapt over 600 000 soldater



Russland evner ikke å utvide styrker hjemme og samtidig opprettholde krigsinnsatsen

det er ingen indikasjoner på at Russland planlegger en ny mobilisering.

Den rådende krigføringen i Ukraina favoriserer masse over kvalitet. Russlands tilgang på nord-koreanske soldater letter derfor noe på personellbehov ved enkelte frontavsnitt, men er svært begrenset sett i sammenheng med det totale antallet russiske stridende og tap langs fronten. Manglende samtrening og språkkunnskaper utfordrer også effektiv integrering med russiske styrker. Inntil videre er dermed nord-koreanske soldaters krigføring på europeisk jord først og fremst av politisk betydning, og må øke kraftig for å vesentlig redusere behovet for russisk personell.

Russland har økonomisk handlingsrom til å videreføre krigen gjennom 2025, men fra og med 2026 øker risikoen for at svekket finansieringsevne hemmer krigsinnsatsen. Russiske myndigheter kan styrke finansieringsevnen ved å øke beskatning av befolkningen, eliten og store eksportselskaper, samt ved å kutte ytterligere i andre budsjettposter, men med stor risiko for innenrikspolitisk destabilisering.

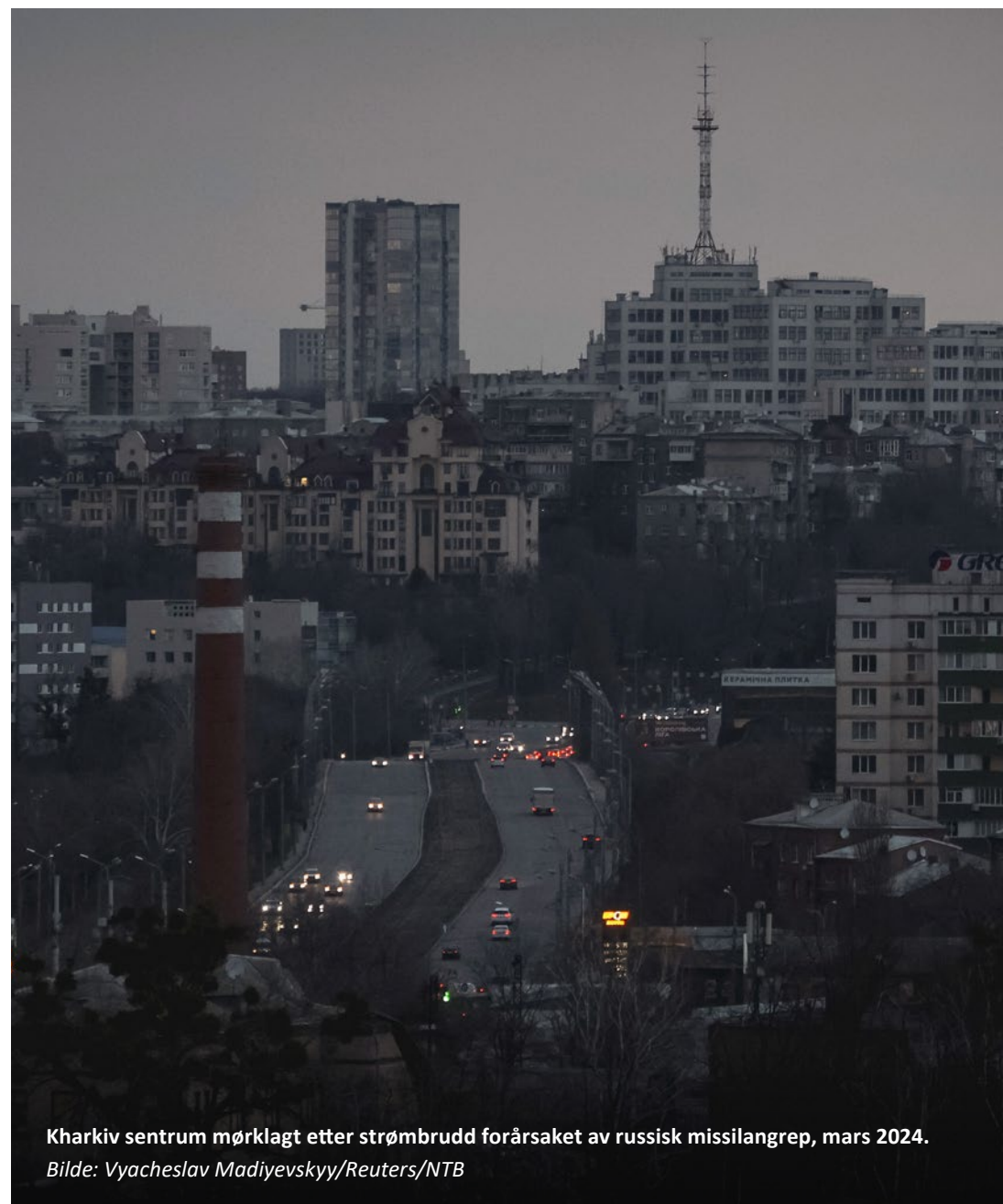
Russland har et omfattende handels- og forsvarsindustrielt samarbeid med tredjeland som understøtter

både krigsinnsatsen i Ukraina og militærmaktens langsiktige utvikling. Nord-Korea og Iran leverer militært materiell direkte til Russland, herunder droner og artillerigranater. Kina er Russlands viktigste handelspartner, og støtter krigsøkonomien ved å importere russisk olje og eksportere kinesiske komponenter, materialer og produksjonsutstyr til russisk militærindustri. Russland har dermed økonomiske og militærmaterielle forutsetninger for å videreføre intensiteten i krigføringen gjennom 2025, og vil meget sannsynlig opprettholde initiativet og sikre gradvis territoriell fremgang.

Forutsetningene svekkes imidlertid gradvis, og vil særlig svekkes i løpet av 2026. Det kan lede Russland til å endre tilnærming til krigen, forutsatt at Ukraina lykkes med å opprettholde tilgang på og trening av personell, samt tilstrekkelige mengder vestlig militært materiell. For å gjenvinne initiativet må Ukraina styrke rekruttering og trening av personell kraftig, i tillegg til å øke tilgangen på militært materiell.

Økende angrep mot bakre områder

Betydningen av angrep mot mål dypt inne på motstanderens territorium øker i 2025. Russland har helt siden →



Kharkiv sentrum mørklagt etter strømbrydd forårsaket av russisk missilangrep, mars 2024.

Bilde: Vyacheslav Madiyevskyy/Reuters/NTB

invasjonen angrepet kritisk infrastruktur i Ukraina med både missiler og droner, og rettet gjennom 2024 massive missilangrep mot Ukrainas energisektor. Formålet er å øke krigstrøttheten og svekke industriproduksjon og andre samfunnskritiske funksjoner, samt å utløse flyktningstrømmer som skal undergrave Vestens vilje til å støtte Ukrainas forsvarskamp.

Russland har styrket nasjonal produksjon av vingedroner, herunder etablert produksjon av iranske vingedroner. Økt tilgang på vingedroner vil også øke omfanget av angrep mot mål dypt inne i Ukraina i 2025.

Også Ukraina rettet i 2024 i økende grad langtrekkende droneangrep mot både olje- og energiinstallasjoner og militære mål i Russland. Dette omfatter angrep mot russiske strategiske bombefly ved Olenegorsk flystasjon på Kolahalvøya. Angrepene har svekket Russlands inntekter, påført kostnader til gjenoppbygging, og tvunget den russiske forsvarsmakten til å spre seg og operere over større avstander med mer krevende logistikk. Angrepene gjør også krigens realiteter tydeligere for den russiske befolkningen, og utfordrer dermed Russlands propaganda til egen befolkning om krigens gang. Ukraina vil videreføre slike angrep i 2025, også mot russiske militærstrategiske mål i norske nærrområder.

Stor usikkerhet rundt forhandlinger

Forsøk på fredsforhandlinger vil muligens finne sted i 2025. For både Moskva og Kyiv er den nye amerikanske presidentadministrasjonens tilnærming til våpenstøtte og forhandlinger en stor usikkerhetsfaktor.

Inn i 2025 har Russland en sterkere forhandlingsposisjon enn Ukraina. Styrken i Russlands posisjon vil kunne svekkes mot slutten av året og inn i 2026, forutsatt at Ukraina opprettholder tilgangen på militært personell og materiell.

Russland vil i forhandlinger stille maksimalistiske krav. I tillegg til krav om ukrainsk territorium og sikkerhetspolitisk nøytralitet, vil Russland kreve begrensninger på Ukrainas militærmakt og at Vesten letter på sanksjonene. Russlands vilje til å forhandle vil øke, og forhandlingsposisjonen svekkes, dersom Kina reduserer støtten til Russland og Vesten øker støtten til Ukraina tilstrekkelig til å vippe krigen i Ukrainas favør.

Redusert vestlig støtte, økt vestlig press om å forhandle, eller økt krigstrøtthet som følge av store personelltap, symbolske nederlag eller bortfall av strøm gjennom vinteren kan øke Ukrainas vilje til å forhandle og svekke landets forhandlingsposisjon. En vesentlig svekkelse av landets militære styrke kan fremtvinge en forhandlingsløsning som innebærer at Ukraina aksepterer russiske krav.

Russland vil fortsette å forstå Vesten som en trussel uavhengig av utfallet av krigen i Ukraina. Russland vil anse en eventuell forhandlet løsning som en pause i, snarere enn en slutt på, konfrontasjonen med Ukraina og Vesten, og utnytte en slik pause til å gjenoppbygge økonomien, industrien og militærmakten. I likhet med russisk militær seier, vil en forhandlingsløsning på russiske premisser innebære at Russland utgjør en vedvarende trussel mot Europa.

Russland øker søkelyset på Norden, Vesten og NATO

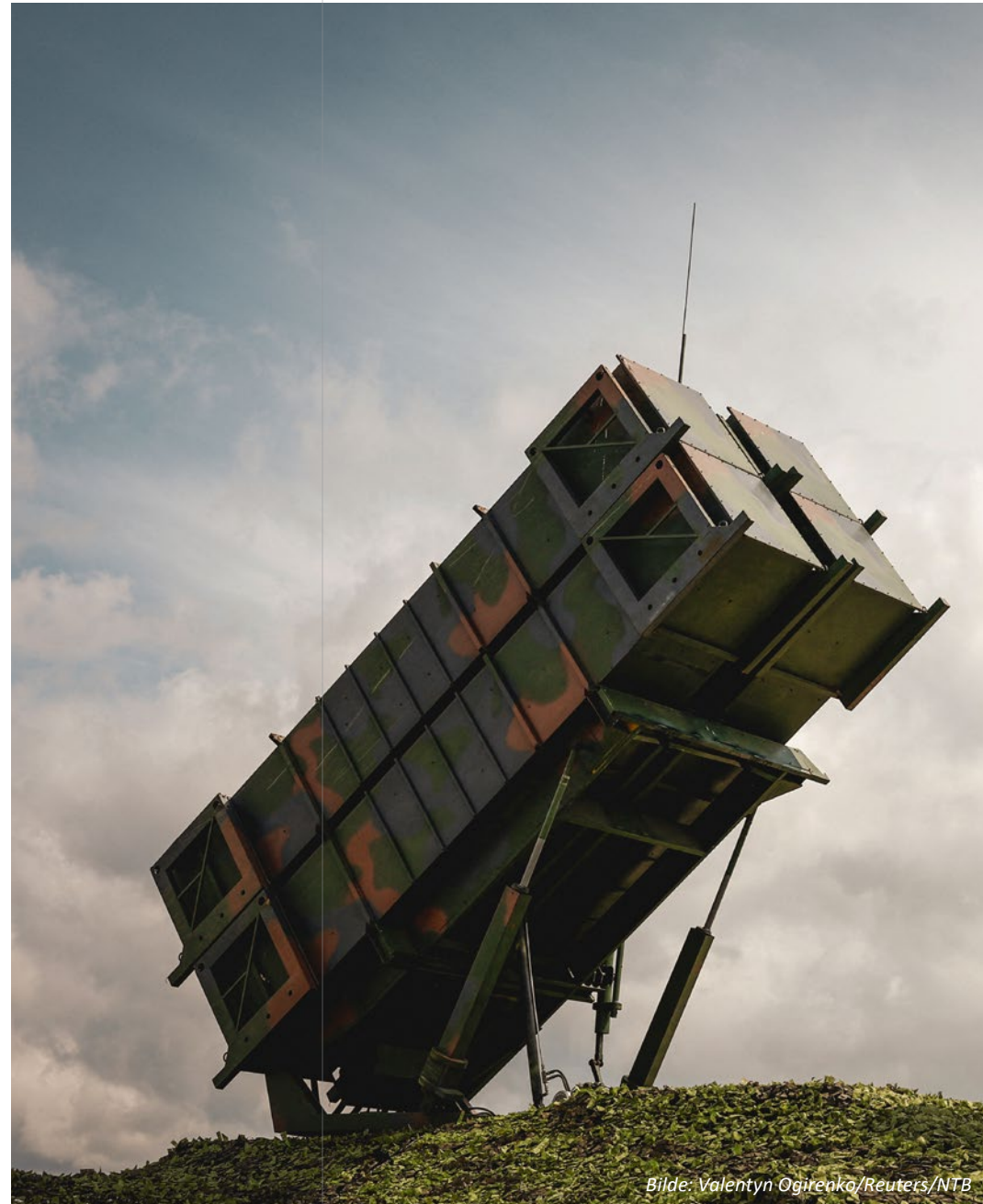
Sveriges og Finlands medlemskap har styrket NATO. Russland anser at NATO-utvidelsen har økt trusselen mot Russlands vestlige grense og utfordrer Russlands handlingsrom i Østersjøen. Samtidig er Russland usikker på hvordan utvidelsen vil påvirke NATOs militær- →



Bilde: AFP PHOTO/Forsvaret/NTB



Bilde: Vesa Moilanen/Lehtikuva/NTB



Bilde: Valentyn Ogirenko/Reuters/NTB

□□□

Patrolje: En norsk F-35 identifiserer en russisk Tupolev Tu-95 BEAR H på patrulje nord av Norge.

NATO i Østersjøen: Finlands president Alexander Stubb og Sveriges statsminister Ulf Kristersson under et møte mellom NATO-land i østersjøregionen i Helsinki, Finland, i januar 2025. Tema for møtet var trusselen mot kritisk undervannsinfrastruktur.

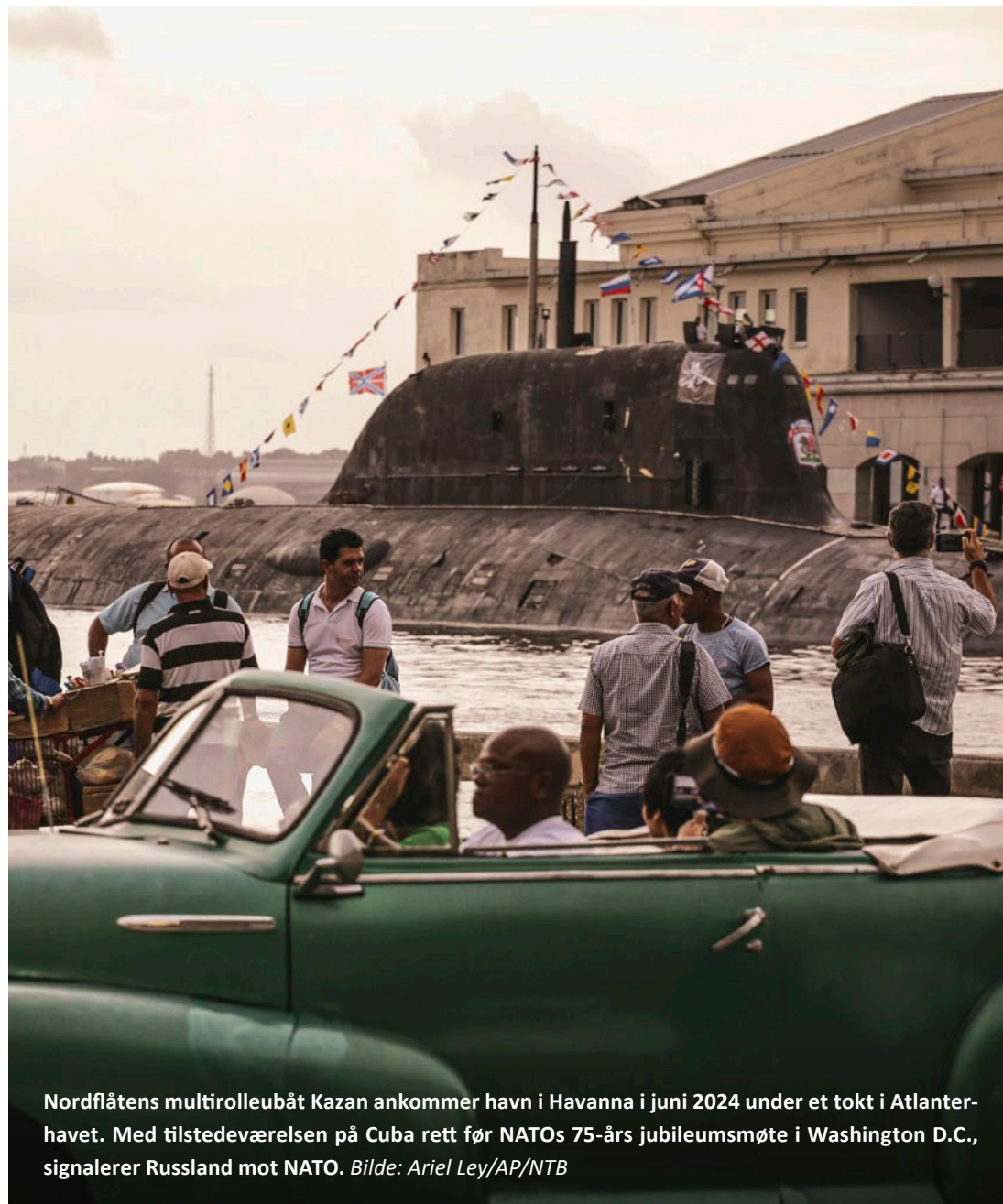
Våpensystemer: Ukraina trenger luftvernsystemer for å forvare seg mot russiske luftangrep. Her vises amerikansk Patriot-luftvern.

strategiske innretning i nord. Russland vil derfor vie Østersjøen og Norden større oppmerksomhet, både politisk og militært.

Russland svarer på NATO-utvidelsen

Russland vil videreføre truende retorikk og påvirkning rettet mot Sverige, Finland og NATO generelt. Den tidligere omtalte opprettelsen av militærdistriktene Leningrad og Moskva indikerer økt militært fokus i vestlig og nordvestlig retning. Krigen i Ukraina begrenser Russlands evne til å reelt sett styrke landstyrkenes militære tilstedeværelse og kapasitet langs den nordvestlige NATO-grensen, og gjør en større, strategisk landstyrkeøvelse i 2025 lite sannsynlig.

Russland vil derimot prioritere å overvåke og drive etterretning mot nordiske land for å avdekke endringer i NATOs strategier, planverk og basepolitikk. Nordflåten vil være tilstede for å holde over-



Nordflåtens multirolleubåt Kazan ankommer havn i Havanna i juni 2024 under et tokt i Atlanterhavet. Med tilstedeværelsen på Cuba rett før NATOs 75-års jubileumsmøte i Washington D.C., signalerer Russland mot NATO. Bilde: Ariel Ley/AP/NTB

sikt og vise forsvarsevne i nord, herunder i norske nærrområder. Russland kan også styrke sjøstyrkenes tilstedeværelse og aktivitet rettet mot NATO i Østersjøen dersom russisk evne til å forsvare og etterforsyne Kaliningrad fremstår som presset.

Nordflåten utgjør en betydelig trussel

Nordflåten sikrer Russlands viktige nordlige flanke. Nordflåtens fremste oppgaver er å levere strategisk avskrekking, forsvare den nordlige bastionen og true NATOs strategiske lokasjoner, sjøstyrker og viktigste maritime forsyningslinjer. Nordflåten tilpasser også sine aktiviteter og sitt aktivitetsnivå med mål om å kommunisere misnøye og justere spenningsnivået mot NATO. Russland har overført den operative kommandoen over de russiske flåtene fra de enkelte militærdistriktene til sjefen for den russiske marinen. Dette gir økt fleksibilitet i bruken av sjøstyrkene på tvers av de ulike flåtene.

Nye multirolleubåter og moderne fregatter er viktige for å løse Nordflåtens oppgaver. Det forventes ikke større endringer i den russiske sjømakten, men Nordflåten tilføres gradvis nye fartøyer. Nordflåten vil i løpet av 2025 ha tre moderne SEVERODVINSK-klasse multirolleubåter og tre moderne fregatter utrustet blant annet med hypersoniske Tsirkon-missiler. Missilenes meget høye hastighet gjør dem svært utfordrende å håndtere for luftforsvarssystemer.

I Norges nærrområder opprettholder Nordflåtens strategiske og kryssermissilbærende multirolleubåter tilstedeværelse og avskrekking. Nordflåten vil i 2025 prioritere jevnlig tokt i Atlanterhavet og kanskje en større, strategisk marineøvelse.

Strategiske bombefly forblir på Kola

Russland har stasjonert strategiske bombefly ved flybaser på Kolahalvøya. Formålet er å redusere flye-

nes sårbarhet overfor ukrainske angrep. Flyene vil forbli stasjonert på Kola gjennom 2025. De vil i hovedsak gjennomføre luftleverte kryssermissilangrep mot Ukraina, men også fly tokt vestover mot Europa og nordover mot USA med mål om å avskrekke NATO. Russiske strategiske bombefly vil regelmessig gjennomføre strategiske patruljer i våre nærrområder.

Vedvarende og avgjørende våpentestaktivitet i Nordområdene

Russland har annonsert et nytt rustningsprogram som vil tre i kraft i 2025. Russland vil trolig legge hovedvekt på gjenoppbygging av landmakten med tilførsel av tungt materiell som stridsvogner, pansrede kjøretøy og artilleri, dernest på innføring av autonome systemer og strategiske avskrekkingsskapasiteter.

Ubåtprogrammet, langtrekkende missiler og angrepsdroner har høy prioritet. Russland vil fortsette forskning og utvikling innen antisatellittvåpen, strategiske interkontinentale våpen, strategisk luftvern, missilforsvar og langtrekkende presisjonsvåpen, og teste flere av disse våpensystemene i Nordområdene i 2025.

Russisk arktispolitikk ligger fast

Russland er langt unna å nå sine høye ambisjoner for utvikling av sin arktiske sone. I 2024 transporterte Russland i underkant av 40 millioner tonn gods langs den nordlige sjørute, om lag halvparten av Russlands mål om 80 millioner tonn årlig.

Til tross for stor mistro til andre arktiske stater, har Russland videreført sin deltagelse i Arktisk råd. Russland vil motvirke politisk isolasjon og avhengighet av Kina, fortrinnsvis ved å trekke inn andre BRICS-land i utviklingen av russiske energi- og infrastrukturprosjekter i Arktis. Tilgang til ikke-arktiske staters teknologi, kapital og markeder er avgjørende for at Russland skal lykkes med disse prosjektene. →



Britiske myndigheter straffeforfølger flere personer for å ha stiftet en brann i London i 2024 på vegne av russiske aktører. Bilde: London Fire Brigade/X



Russlands fordekte operasjoner i Europa



Europeiske proxyer brukes til etterretning, undergraving, påvirkning og sabotasje



Branner og hærverk skal avskrekke og sabotere vestlig våpenstøtte



Risikoviljen i sabotasjeoperasjoner kan øke ved ukrainsk overtak i krigen

Ingen bedring i forholdet til Norge

Russland betrakter Norge som ett av flere «uvennlige land». Dette innebærer at Russland har avviklet samarbeidslinjen som tidligere balanserte russisk kritikk av Norge som NATO-alliert. Det russiske statsapparatet setter av mindre ressurser og personell til å pleie relasjonen til og behandle spørsmål som berører Norge. Til gjengjeld styrker Russland samarbeidet med ikke-vestlige land. Nye samarbeidsinitiativ rettes i særdeleshet østover. Både Kina og India pekes på som sentrale strategiske samarbeidspartnere.

Det har alltid vært viktig for Russland å hindre at NATO bruker Svalbard militært. Spenningen mellom NATO og Russland har aktualisert Svalbards militærstrategiske verdi for Moskva. Russlands ambisjon om å opprettholde tilstedeværelse på Svalbard ligger fast. Russland søker nye samarbeidspartnere til sin aktivitet i Barentsburg og Pyramiden, og inviterer både Kina og øvrige BRICS-land til forskningssamarbeid. Kina og Russland vil trolig samarbeide om forskning på Svalbard i 2025.

Mer omfattende russisk virkemiddelbruk

Utvisningen av russisk etterretningspersonell fra europeiske land gjør at Russland i økende grad utfører fordekte operasjoner i Europa via stedfortredere, såkalte proxyer. Slike stedfortredere utfører påvirkningsoperasjoner, politisk undergraving, sabotasje og informasjonsinnhenting på vegne av russiske statlige aktører.

Russiske etterretnings- og sikkerhetstjenester (REST) har i 2024 rekruttert europeiske statsborgere via digitale kontaktflater, og tilbudt dem betaling for å utføre konkret og gradvis mer alvorlig sabotasje. Flere tilfeller av brann og hærverk i Europa gjennom året er etter alt å dømme et uttrykk for en større og koordinert russisk innsats for å avskrekke og sabotere vestlig våpenstøtte til Ukraina. Delegeringen til stedfortredere svekker RESTs kontroll i gjennomføringsfasen, og viser at Russland har senket terskelen for, og økt risikoviljen i, sabotasjeoperasjoner mot vestlige mål. Risikoviljen kan øke ytterligere dersom krigen utvikler seg i Ukrainas favør.





Det rumenske rettssystemet annullerte i desember 2024 landets presidentvalg grunnet påstått russisk valgpåvirkning. Bilde: Daniel Mihailescu/AFP/NTB

REST bruker kunstig intelligens og internett til å spre antivestlige narrativ og til å oppildne ekstreme aktører, blant annet i forbindelse med kontroversielle mediasaker. Formålet med dette er å påvirke og skape uro i vestlige land.

Rettssystemet i Romania annullerte i desember landets presidentvalg grunnet omfattende russisk påvirkning på TikTok og økonomisk støtte til den ene kandidatens valgkamp. Også USA, Frankrike, Moldova og Georgia har i 2024 rapportert om russisk valgpåvirkning. Den rapporterte aktiviteten omfatter gjennomgående spredning av antivestlig og Kremlvennlig innhold på TikTok, X, krypterte meldingsapplikasjoner og andre nettbaserte plattformer. Formålet med aktiviteten er å påvirke valgene til fordel for russiske interesser.

Prorussiske hacktivistgrupper med tilknytning til REST gjennomfører regelmessig tjenestenektangrep (DDoS) mot norske virksomheter. Slike angrep lammer nettbaserte tjenester midlertidig ved å overbelaste dem med svært store mengder datatrafikk. Dette kan bidra til å så tvil om norske offentlige institusjoners evne til å levere tjenester. Trusselaktører som støtter eller støttes av Russland vil trolig rette tjenestenektangrep mot Norge også i 2025.

Russland benytter ikke-militære fartøy som etterretningsplattformer i sine nærområder. Forsterket norsk myndighetsutøvelse og havneforbud har begrenset denne evnen i norske farvann. Russland vil i 2025 tilpasse seg disse begrensningene ved å benytte ulike typer fartøy som har legitim tilgang til norske farvann og havner.

Russiske trusselaktører vil i 2025 gjennomføre nettverksbaserte innhentingsoperasjoner mot norske beslutningsorganer, utenriksstasjoner, Forsvaret, kritisk infrastruktur, akademia og teknologibedrifter. Innhenting mot kritisk infrastruktur kan også ha som formål å klargjøre for fremtidig digital sabotasje. □

Femaside
Trusselen mot undervannsinfrastruktur
Kilder: [redacted]

Trusselen mot undervannsinfrastruktur

Siste tids kabelbrudd i Østersjøen aktualiserer sårbarheten til kritisk infrastruktur under vann. Infrastruktur på grunt vann er spesielt sårbar for både bevisst sabotasje og skip som uforvarende skader med et anker eller en trål som slepes langs havbunnen.

Beviste sabotasjeaksjoner blir mer komplekse jo dypere det blir. Et anker, en trål eller en dykker kan være tilstrekkelig på grunt vann, mens operasjoner på flere hundre eller tusen meters dyp krever helt andre ressurser, kapasiteter og planlegging. For Norges del befinner mye av den kritiske infrastrukturen under vann seg på større havdyp. Skader på infrastruktur på store dyp vil kunne ha naturlige forklaringer, men det vil oftere være behov for å vurdere om det er resultat av en villet handling med militære kapasiteter.

Ned til 1 600 meter graves kabler 1 meter ned i havbunnen. På større dyp enn 1 600 meter graves ikke kabler ned.

Dykkere

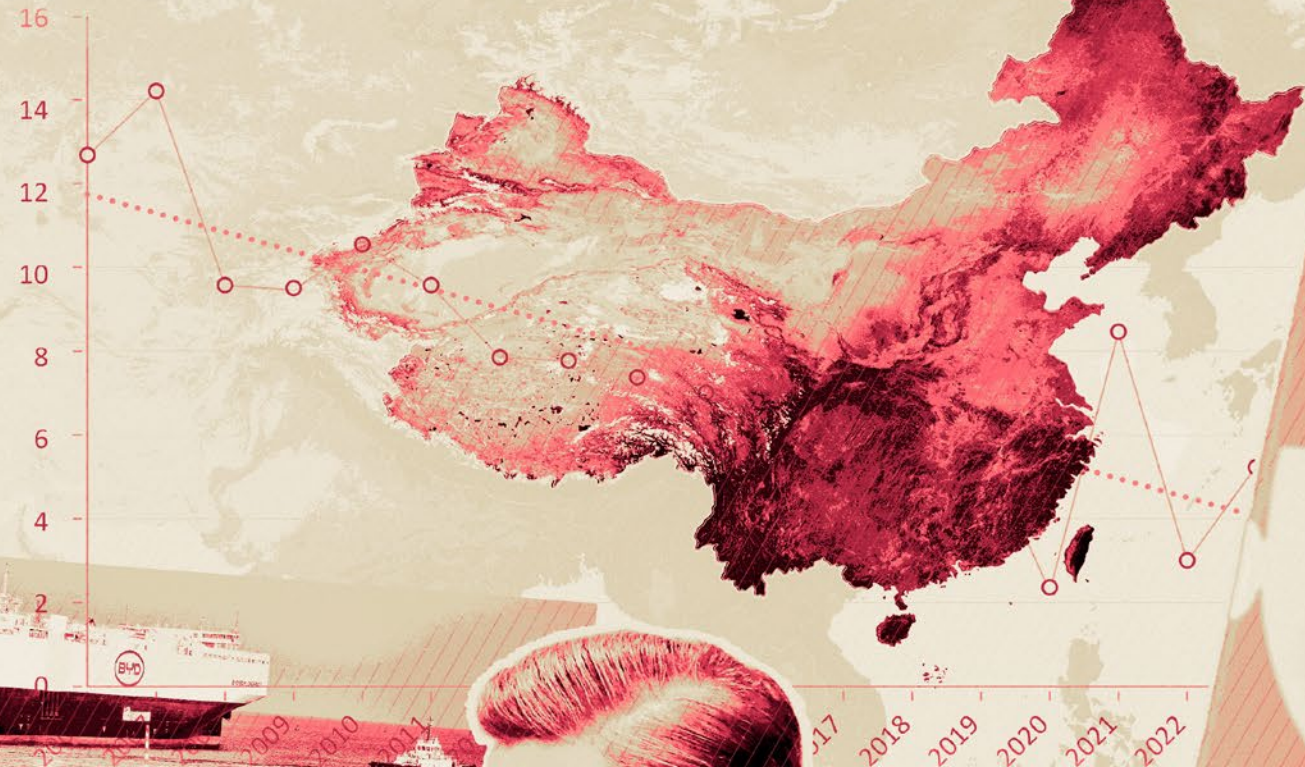
Ubåter

Fjernstyrte og autonome undervannsfarkoster, dypvannsfartøy

// FOKUS 2025
Etterretningstjenesten
TEMADYPDYKK
Russland
91736754043

Russland har over flere tiår utviklet militær evne til å rekognosere og sabotere vestlige undervannsmål. Formålet er å sette seg i stand til å true kritisk infrastruktur under vann i opptakten til eller underveis i en konflikt. Russland vil tilstrebe å gjennomføre denne type operasjoner uten å bli holdt ansvarlig, og spesielt søke å utnytte usikkerhet knyttet til at skader på undervannsinfrastruktur kan ha naturlige eller utilsiktede årsaker. Spesielt alvorlig er trusselen mot kommunikationskabler som knytter Europa og USA sammen og energiforsyninger som gassrørledninger.

Russland viderefører utviklingen av militære evner til å true vestlig infrastruktur under vann.



II. KINA

Kina har vokst seg mektig innen rammene av en liberal og regelbasert internasjonal orden. Beijing bruker nå målrettet sine maktmidler for å erstatte den med en orden som stiller Kinas interesser og verdier i sentrum.

Beijing er oppmerksom på interessemotsetningen dette skaper mot Vesten. Kina vil fortsette å høste økonomiske gevinster av å samarbeide med vestlige land, men rigger samtidig økonomien, diplomatiet og militærmakten for å håndtere brudd og konfrontasjon.





Økonomiske virkemidler for global makt og innflytelse

Kina har verdens nest største økonomi, og økonomisk virkemiddelbruk forblir Kinas viktigste utenrikspolitiske redskap. Beijing har iverksatt flere initiativer som både skal bidra til å etablere en Kina-orientert verden og som skal styrke Kinas makt og innflytelse globalt. Initiativene legger opp til at andre land får gode relasjoner til, markedstilgang i og betydelige investeringer fra Kina. Som motytelse fremmer landene Kinas interesser ved å gi tilgang til teknologi, naturressurser og globale forsyningslinjer, samt ved å støtte kinesiske posisjoner internasjonalt.

Kina vil gjøre seg uavhengig av vestlige markeder

Strukturelle utfordringer preger og demper vekstpotensialet i den kinesiske økonomien, og veksten

har avtatt. Utfordringene omfatter svak konsumvilje i befolkningen, et usikkert eiendomsmarked, høy arbeidsledighet blant unge og høyt gjeldsnivå hos lokale myndigheter.

Kina har siden pandemien også slitt med lavt innenlandskonsum. Myndighetene iverksatte høsten 2024 en tiltakspakke for å stimulere økonomien, og flere tiltak er ventet i 2025. Tiltakene vil trolig styrke konsumet i befolkningen, men ikke tilstrekkelig til å hindre at veksten avtar ytterligere i årene fremover.

I 2024 satte kinesiske myndigheter et vekstmål på rundt fem prosent. De strukturelle økonomiske utfordringene og den lave konsumviljen i den kinesiske befolkningen gjør Kina avhengig av eksport for å nå dette vekstmålet. Kina er dermed sårbar for sanksjoner i en tid preget av økende internasjonal spenning over blant annet krigen i Ukraina og Taiwan-spørsmålet.

Til tross for vekstmålet prioriterer Kina økonomisk sikkerhet over vekst. Myndighetene har satt nye og ambisiøse mål om at Kinas økonomi skal bli «risikokontrollert og selvberget» innen 2029. Ved å gjøre Kina mindre avhengig av vestlige markeder og Vesten →



Kinas president og kommunistpartiets generalsekretær Xi Jinping. Bilde: Mark R. Cristino/EPA/NTB



Kinas årlige økonomiske vekst i prosent



Figuren viser Kinas årlige økonomiske vekst i prosent og med trendlinje for årene 2006–2024. Vekstprosenten for 2024 er et estimat. Kilde: IMF

Kina søker økonomisk dominans



Har ambisjon om uavhengighet fra vestlige markeder og økonomier



Investeringer i havner og maritim infrastruktur sikrer global tilgang til handelsruter



Statlige subsidier brukes strategisk for å etablere dominans i globale verdikjeder

mer avhengig av kinesiske varer og innsatsfaktorer, vil dette redusere Kinas sårbarhet for vestlige sanksjoner og dermed gi Kina større handlingsrom til å fremme egne interesser.

Strategisk statssubsidiering

Statlig subsidiering i høyteknologiske og strategisk viktige sektorer vil fortsette og øke Kinas globale konkurransefortrinn og markedsandeler. Kinesisk statssubsidiert produksjon omfatter blant annet batterier, solceller og elbiler.

Sammen med etterretningsvirksomhet og et offensivt diplomati, bruker Kina subsidier strategisk for å etablere dominans i viktige verdikjeder, produksjon og infrastruktur. Kina kan utnytte slik dominans til å legge press på stater og organisasjoner.

Kina eksporterte fem millioner elbiler til det globale markedet i 2023, og antallet lå an til å bli omtrent 25 prosent høyere i 2024. For å skjerme europeiske

elbilprodusenter mot konkurransefordelene statlige tilskudd gir de kinesiske produsentene, økte EU tollsatsene på kinesiske elbiler høsten 2024. Vedvarende kinesisk subsidiering av eksportrettet produksjon innen viktige sektorer vil fortsette å skape spenning mellom vestlige og kinesiske handelspartnere.

Investering i infrastruktur

Kina har som mål å dominere viktige verdikjeder og sikre importruter for kritiske mineraler, energi, mat og andre bulkvarer som landet selv ikke kan produsere. Investeringer i fysisk og digital infrastruktur i utlandet skal gi effektive kinesiske forsyningskjeder.

Kina har ambisjon om fri tilgang til globale handelsruter, og investerer i havner og annen maritim infrastruktur globalt. Slike investeringer i Europa har økt markant de siste årene. Det kinesiske statseide selskapet COSCO Shipping har over tid vist interesse for å bygge ut og etablere havneinfrastruktur også i Norge. →



Ny tilnærming til næringsaktivitet i utlandet

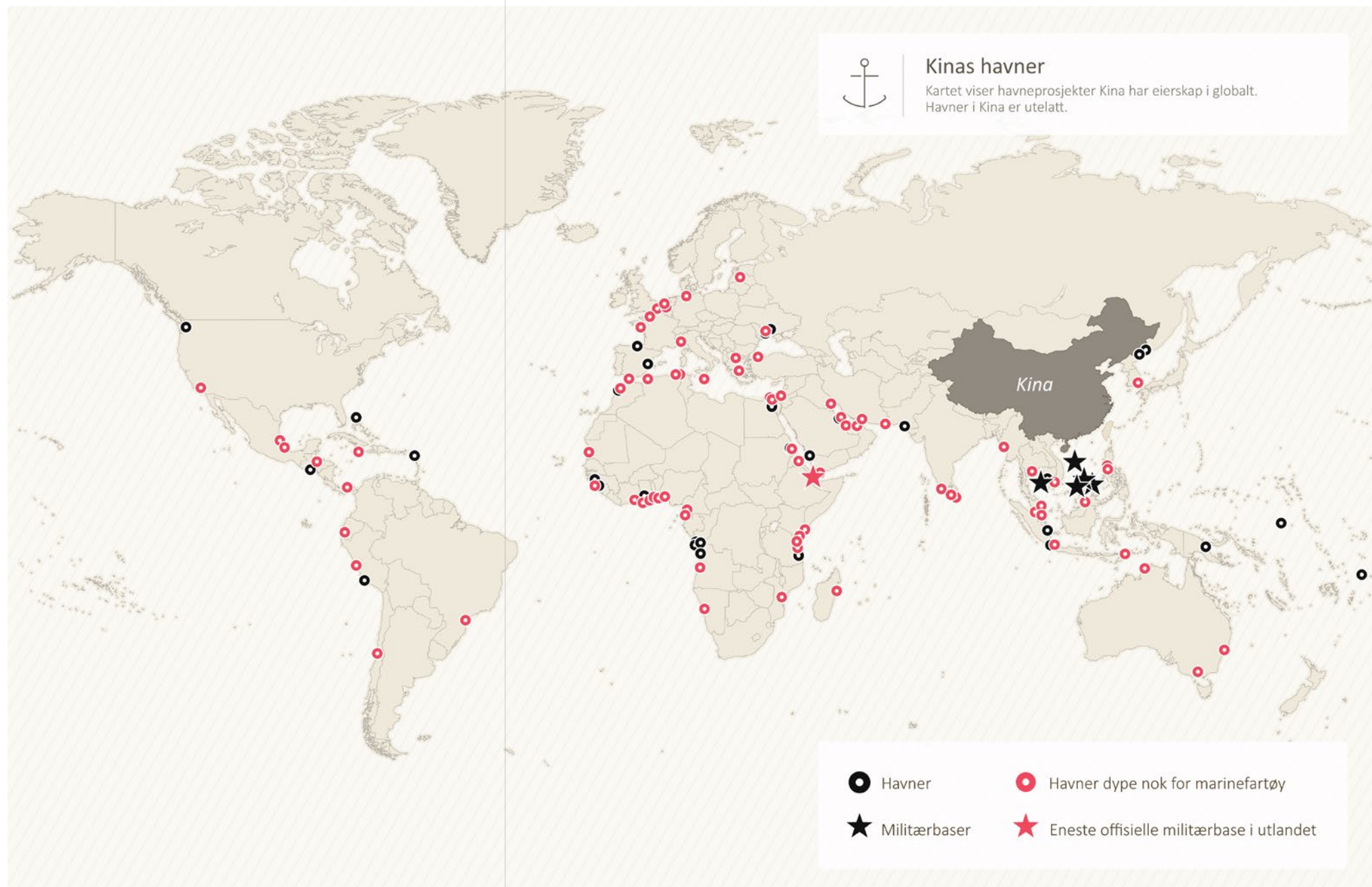
Militær-sivil fusjon skal tilgjengeliggjøre relevant teknologi som utvikles eller anskaffes i sivil sektor for militærmakten. En stor andel av brytningsteknologien som kinesisk forsvar og sikkerhetstjenester søker å tilegne seg, er flerbruksteknologi som utvikles av kommersielle aktører i sivil sektor.

Amerikanske eksportrestriksjoner på teknologi har økt Kinas interesse for europeiske teknologileverandører. For eksempel har Kina økt investeringene i elbilindustrien i både Europa, Asia og Midtøsten for å kompensere for strengere amerikanske handelsrestriksjoner.

Kinesisk interesse for oppkjøp og investeringer i europeiske teknologiselskaper vil vedvare. Dette krever at kinesiske næringsaktører tilpasser seg et investeringsklima med tiltagende restriksjoner og granskning fra vestlig side. Kina vil måtte jobbe mer målrettet og strategisk i vertsland enn tidligere for å inngå investeringskontrakter og vinne anbud. Kinesiske næringsaktører har over tid samarbeidet med næringsaktører i vertsland for å få markedsadgang. I tillegg benytter kinesiske aktører en rekke kommersielle og finansielle mekanismer for å tilsløre næringsaktivitet som fremmer kinesiske interesser i utlandet. Kinesisk etterretnings- og påvirkningsaktivitet i Europa understøtter både næringspolitiske og andre kinesiske interesser.

Kinesiske etterretnings- og påvirkningsaktører er aktive i Europa

Kinesiske etterretnings- og sikkerhetstjenester (KEST) driver fysiske og digitale operasjoner mot et bredt





Xuelong 2 bryter is for et kinesisk lasteskip. Bilde: Zhu He/Xinhua/NTB



Kinesisk næringsliv og etterretning i Europa



Bred etterretningsinnsats mot europeisk politikk, næringsliv og forskning



Lov pålegger kinesiske virksomheter og enkeltpersoner å bistå etterretningstjenestene



Næringslivet er tett knyttet til og løser utenlandsoppdrag for kinesisk etterretning

spekter av mål i Europa, herunder politiske beslutningstakere, sivilsamfunnsaktører, næringslivet og forsknings- og utviklingsinstitusjoner. Formålet med operasjonene er både tradisjonell etterretningsinnhenting av sensitiv informasjon, politisk påvirkning og industrispionasje. I tillegg til sitt eget etterretningspersonell, har KEST lovhemmel og ressursgrunnlag til å utnytte alle kinesiske virksomheter og enkeltpersoner til etterretning, påvirkning og andre statlige formål. Det er tette koblinger mellom KEST og kinesisk næringsliv. Både kinesisk næringsliv, journalister, interesseorganisasjoner og privatpersoner løser utenlandsoppdrag på vegne av KEST.

Vedvarende interesse for Norge

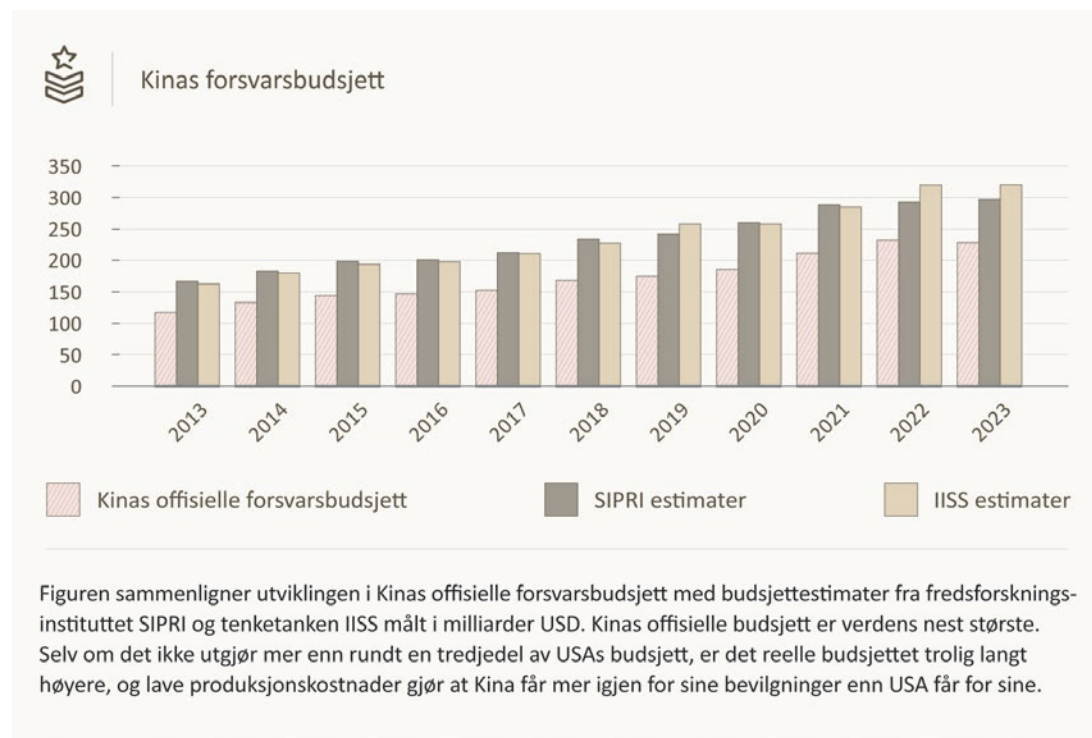
For å svekke Vestens, og særlig USAs, dominerende internasjonale posisjon kritiserer Kina rutinemessig vestlige initiativer og handlemåter. Kina utøver også press mot stater, virksomheter og enkeltpersoner for

at disse skal avstå fra eller moderere kritisk omtale av Kina. Det blir stadig viktigere for Beijing å opprettholde gode relasjoner til enkeltland i Europa for å motvirke at EU samler seg om en mer kritisk politikk overfor Kina.

Norges NATO-medlemskap og sterke forankring i det internasjonale systemet gjør at et godt forhold til Norge har politisk symbolverdi for Beijing. Norges arktiske områder forblir også viktige for Kina.

Begrenset, men økende tilstedeværelse i Arktis

Kinas polarforskningsinstitutt har tilstedeværelse og virksomhet på Svalbard som understøtter Kinas vitenskapelige og strategiske ambisjoner i regionen, men kinesisk tilstedeværelse i Arktis er i det store og hele begrenset. Investeringer i russiske flytende naturgassprosjekter er de største og mest fremtredende kinesiske prosjektene i regionen. →



Kina har ambisjoner om å styrke sin tilstedeværelse, evne og innflytelse i Arktis de neste årene. Kina legger til rette for dette ved å styrke samarbeidet med Russland om forsknings- og næringslivsaktivitet, og ved å øke Kinas nasjonale isbryterkapasitet. Kina har i dag fem polare isbrytere og jobber med å utvikle tyngre isbrytere og isbrytere med kjernefysisk fremdrift. Denne utviklingen muliggjør flere kinesiske seilaser i Arktis og øker dermed evnen til å kartlegge regionen for både sivile og militære formål.

Raskere militær modernisering

Kina har verdens nest største offisielle forsvarsbudsjett, og de reelle forsvarsrelaterte bevilgningene er trolig langt høyere enn de offisielle tallene tilsier. Dette muliggjør den raskeste og mest omfattende militære opprustningen verden har sett siden andre verdenskrig. Kina akselererer forsvarsmoderniseringen ytterligere frem mot hundreårsmarkeringen for Folkets frigjøringshær i 2027.

Kina har over flere år styrket Folkets frigjøringshærs strategiske avskrekingskapasitet ved å integrere cyberkapasiteter, romkapasiteter og avanserte presisjonsvåpen inn i sin tenkning om strategisk avskrekking, samt ved å betydelig øke antall kjernevåpen.

President Xi Jinping har styrket sin kontroll over deler av Folkets frigjøringshær. Våren 2024 erstattet Folkets frigjøringshær den strategiske støttestyrken med en informasjonsstøttestyrke, en cyberstyrke og en romstyrke. De nye styrkene er direkte underlagt Den sentrale militærkommisjonen, som ledes av president Xi.

Folkets frigjøringshærs cyberstyrker videreutvikler evnen til å sabotere vestlig kritisk infrastruktur

digitalt. Styrkene har målrettet operert mot amerikansk kritisk infrastruktur med mål om å klargjøre for fremtidig sabotasje. Slike operasjoner er et ledd i styrkenes forberedelser på en eventuell militær konflikt med vestlige motstandere i Kinas nærrområder, særlig om Taiwan.

Styrket tilstedeværelse og virkemiddelbruk i Sør- og Øst-Kinahavet

Kina opptrer stadig mer selvhøvdende og konfronterende i egne nærrområder. Kina har blant annet militarisert utposter og gjentatte ganger brukt maktmidler overfor naboland i Sør-Kinahavet.

Marinen, kystvakten og den maritime militsen vil fortsette å stille makt bak Kinas nasjonale interesser i møte med andre aktører i regionen. Folkets frigjøringshær vil fortsette å øve på blokade og invasjon av Taiwan, og utnytte øvelsene til å innføre nye elementer som øker den militære presskampanjen mot Taipei. Også kystvakten vil ta del i presskampanjen, blant annet ved å patruljere tett på Taiwan, og ved å delta i militærøvelser. □

Verdensrommet

Rommet har lenge vært militarisert, og preges i dag av at militær, sivil og kommersiell sektor i økende grad er knyttet sammen.



Oppskyting av den kinesiske overvåkingssatellitten Yaogan-42 02 fra Xichang satellittutskytningscenter sørvest i Kina, 21. april 2024.
Bilde: Yang Xi/Xinhua/NTB

En arena for fremtidige konflikter

Samfunn over hele verden er avhengig av at satellitter for kritiske tjenester innen blant annet kommunikasjon, navigasjon og jordobservasjon. Også moderne militære operasjoner er i stadig større grad avhengig av fungerende romkapasiteter. Dette er forhold som gir sivile og kommersielle romaktører og -tjenester geopolitisk relevans, og som gjør dem til relevante mål for aktører som vil ha geopolitisk innflytelse. Russland er en av

verdens mest kapable romnasjoner, men klarer ikke å holde tritt med de to ledende rommaktene Kina og USA, og ligger særlig langt bak Kinas og USAs satellittkapasitet. Sanksjonsregimet begrenser Russlands evne til å utvikle ny romteknologi. For å bøte på dette, samarbeider Russland med Kina og de øvrige BRICS-landene. Russland har planer om å styrke sin situasjonsforståelse i Nordområdene og Arktis ved å øke antallet overvåkningssatellitter.

Antisatellittvåpen

Vestlig militær avhengighet av rombasert teknologi øker. Sett i sammenheng med den økende spenningen mellom Vesten, på den ene siden, og Russland og Kina, på den andre, styrker dette Kina og Russlands interesse for antisatellittvåpen.

Flere aktører utvikler og utplasserer anti-satellittvåpen både på bakken og i rommet som kan ødelegge og forstyrre satellitter og tjenester som avhenger av dem. Dette skaper økende behov for å beskytte satellitter og satellitt-

avhengige tjenester mot trusselaktører.

Både Russland og Kina har vist evne til å treffe og ødelegge satellitter i lavbane med missiler skutt fra bakken. Begge har gjennomført én slik antisatellittvåpentest mot sine egne satellitter.

Russisk jamming har ved flere tilfeller forstyrret både satellitter og satellittavhengige tjenester, herunder navigasjonssystemet GPS. En rekke land i Europa har også anklaget Russland for å jamme satellittbasert kommunikasjon.

Trusler mot satellitter og satellittavhengige tjenester varierer stort, og kan deles inn i fire hovedkategorier:



Kinetiske angrep ødelegger satellitter eller satellittenes bakkeinfrastruktur med bomber, kuler eller missiler. Slike angrep mot satellitter skaper store mengder romsøppel som kan skade andre satellitter og romkapasiteter som går i samme bane, og har dermed negative følger også for aktøren som gjennomfører angrepet. Angrep mot satellitter krever dedikerte antisatellittmissiler, mens tradisjonelle våpen kan angripe satellittenes bakkeinfrastruktur.



Ikke-kinetiske angrep radierer energi som permanent ødelegger eller skader satellitter. Dette kan være elektromagnetisk puls, kjernefysisk detonasjon eller laser. Ved en kjernefysisk detonasjon vil en stor andel av alle satellitter bli ødelagt av direkte stråling, og ytterligere vil svikte over tid som følge av bestråling fra radioaktivt støv. Også ikke-kinetiske anti-satellittvåpen vil kunne skape mengder romsøppel.



Cyberoperasjoner kan ramme og skade både satellitter og satellittenes bakkeinfrastruktur. Intensjonen bak slike anti-satellittoperasjoner kan være tvetydig, og attribusjon er utfordrende.



Elektronisk krigføring (EK) kan ramme og lamme satellitter, satellittenes bakkeinfrastruktur eller satellittbaserte tjenester midlertidig. EK omfatter jamming av bakkebaserte sensorer for romtrafikkovervåkning, satellittkommunikasjon, jordobservasjonssatellitter, styring av satellitter og navigasjon.

第八届中国-俄罗斯博览会开幕式

Церемония открытия VIII Российско-Китайского ЭКСПО



III.

RUSSLAND BLIR STADIG MER AVHENGIG AV KINA

Geopolitiske interesser driver Kina og Russland sammen, og de har styrket sitt strategiske partnerskap det siste året. Faste samarbeidsflater i mange sektorer og vedvarende høy bilateral møteaktivitet på både politisk og embetsnivå reflekterer dette. Russland har blitt mer avhengig av Kina, blant annet for evnen til å føre krig i Ukraina. Handel er partenes mest omfattende samarbeidsform, og handelsvolumet øker, men de har også utviklet samarbeidet militært og i Arktis.

Samtidig preger og begrenser tilbakeholdenhet og friksjon relasjonsutviklingen. Kina holder tilbake for å unngå å pådra seg vestlige sanksjoner og for å utnytte Russlands avhengighet i partenes forhandlinger, mens Russland skjærmer sine strategiske kjerneinteresser.





Geopolitiske interesser driver relasjonen fremover

Geopolitiske interesser og utviklingstrekk driver Kina og Russland tettere sammen. Én sentral driver er deres felles ambisjon om å utfordre USA og Vestens makt og innflytelse. Kina og Russland koordinerer og samarbeider om å forsterke multilaterale arenaer som BRICS og Shanghaigruppen som motvekt til EU og NATO, om å svekke USAs internasjonale omdømme, og om å knytte økonomiene tettere sammen. Krigen i Ukraina har styrket relasjonen og gjort Russland enda mer avhengig av Kina.

Tilbakeholdenhet og friksjonspunkter

Tross styrket partnerskap, er både Kina og Russland tilbakeholdne, noe som skaper friksjon og begrenser relasjonsutviklingen.

Kina vil unngå sekundærsanksjoner

Beijing modererer støtten til Moskva for å unngå vestlige sekundærsanksjoner. Dette begrenser større kinesiske virksomheter og institusjoners samarbeid med russiske motparter, mens mindre aktører uten direkte tilknytning til den kinesiske staten står friere. Kinas tilbakeholdenhet er også del av forhandlingsstrategien deres.

Sektorvis egeninteresse i Arktis

Russland og Kina har i 2024 videreutviklet samarbeidet i Arktis, men de ulike initiativene fremstår som ukoordinerte. Arktisk samarbeid vil fortsette å tilta, men friksjon og egeninteresse vil fremdeles prege utviklingen. Kinesiske myndigheter har et langsiktig perspektiv på sin tilstedeværelse i Arktis, og vil sette nasjonale interesser først, blant annet ved å utnytte Russlands avhengighet til å fremforhandle gunstige bilaterale avtaler.

Russland og Kina styrket samarbeidet om den nordlige sjørute i 2024. I mai annonserte president Xi og president Putin at Kina og Russland skal etablere ↗



Kinas president Xi Jinping og Russlands president Vladimir Putin under BRICS-toppmøtet i Kazan, Russland, i oktober 2024. Bilde: Sergey Bobylev/ Photohost agency brics-russia2024.ru Kazan Republic of Tatarstan Russia/NTB



Russiske og kinesiske fly under det Kinas forsvarsdepartement omtaler som en felles strategisk luftpatrolje over Japanhavet i november 2024. Bilde: Sun Liren/Xinhua/NTB

Kina og Russlands samarbeid



Kina og Russland deler ambisjonen om å utfordre USA og Vestens makt



Forsvarsindustrielt samarbeid er sensitivt, og landene forsøker å skjule det for omverdenen



Militært samarbeid skal vise samhold og styrke, men preges av gjensidig mistillit

en kommisjon for samarbeid om sjøruten. Kina vil utnytte samarbeidet til å øke Russlands avhengighet av kinesisk ekspertise og investeringer, og dermed forskyve maktbalansen ytterligere i egen favør.

I forlengelsen av Kina og Russlands første felles kystvaktøvelse, gjennomførte de i 2024 en felles kystvaktpatrolje til Beringstredet. Ifølge russiske medier vil de to landene gjennomføre årlige felles kystvaktøvelser fremover. Russisk motstand mot kinesiske militære kapasiteter i Barentshavet og det vestlige Arktis vil vedvare, men Kina og Russland gjennomførte i 2024 for første gang et felles strategisk bombeflytokt nord for Beringstredet, øst i Arktis. Toktet er ett av flere uttrykk for at partene styrker sitt militære bilaterale samarbeid.

Styrket militært samarbeid

Kina og Russland vil styrke det militære samarbeidet ytterligere i 2025, med felles øvingsaktivitet og

forsvarsindustriell utveksling som de mest sentrale samarbeidsformene.

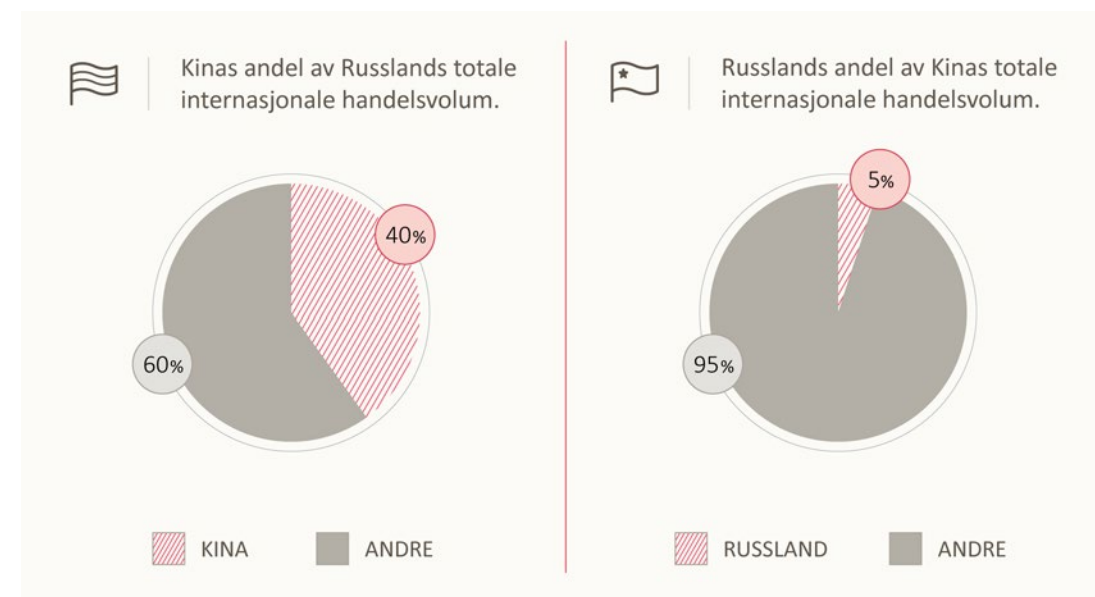
Øvelser og samtrening, men mistilliten vedvarer

Russland og Kina har de siste årene gjennomført gradvis mer omfattende øvelser mellom landenes sjø- og luftstyrker. Fellesøvelsene fremste formål er å signalere strategisk samhold og styrke mot USA og Vesten. Øvelsene bidrar til å bygge tillit, men vedvarende gjensidig mistillit vil trolig fortsette å begrense landenes militære samarbeid.

Kinesisk forsvarsindustri støtter Russlands krigføring i Ukraina

Kina og Russland prioriterer og har styrket det forsvarsindustrielle samarbeidet. Samarbeidet styrker forsvarsindustrien og støtter forsvarsmoderniseringen i begge land, men det er sensitivt, og partene forsøker å holde samarbeidet skjult for omverdenen.

Kina understøtter Russlands krigføring i Ukraina ved å levere kritiske innsatsfaktorer til russisk forsvarsindustri, herunder maskineri og flerbruksutstyr og →

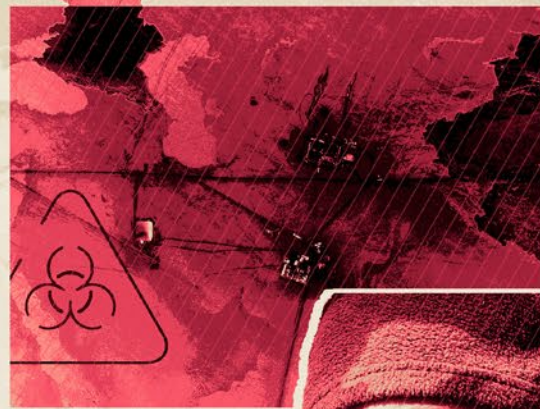
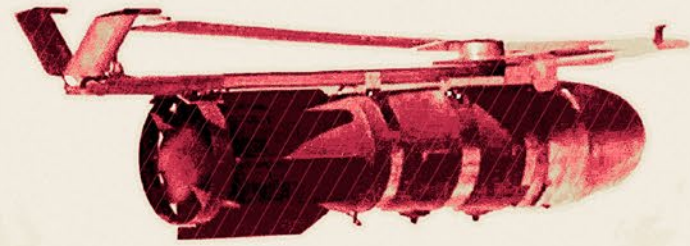


-komponenter. Kina er villig til å gå langt i støtten til Russland for å unngå et russisk tap i Ukraina med påfølgende fare for regimekollaps. Kina viderefører støtten i 2025 til tross for vestlig press om å avvikle den, men kalibrerer den med mål om å unngå å pådra seg vestlige sanksjoner.

Også handelsrelasjonen er i økende grad asymmetrisk i Kinas favør. Kina er Russlands viktigste marked for eksport av russiske råvarer, den viktigste leverandøren av innsatsfaktorer til Russlands forsvarsindustri, og en viktig leverandør av forbruksvarer til det russiske markedet. Handel med Kina utgjør nesten 40 prosent av Russlands internasjonale handelsvolum, og Kina er dermed Russlands klart viktigste handelspartner. Handel med Russland utgjør derimot bare fem prosent av Kinas internasjonale handelsvolum. Krigen i Ukraina har økt Russlands avhengighet av handel med Kina, som er avgjørende for å dempe effekten av vestlige sanksjoner. □

Styrket, men skjev handelsrelasjon

Handel utgjør Kina og Russlands mest omfattende samarbeidsform. Handelen har økt kraftig over tid, særlig siden Russlands fullskalainvasjon av Ukraina. Kinesiske tolldata indikerer at verdien på bilateral handel steg til rekordhøye 240 milliarder dollar i 2023, og at den lå an til å stige ytterligere i 2024.

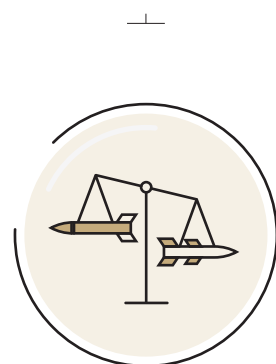


IV.

TILTAKENDE VÅPENKAPPLØP

Rustningskontrollens tid renner ut. Med utløpet av Nye START i februar 2026 avvikles den siste rustningskontrollavtalen mellom USA og Russland som regulerer kjernevåpen. Russland suspenderte Nye START i 2023, men har likevel overholdt avtalens grunnleggende begrensning på antall strategiske kjernevåpen.

Kina, som i likhet med de øvrige kjernevåpenmaktene står utenfor rustningskontrollregimet, ruster opp kjernevåpenarsenalet betydelig. Utvikling i retning av tre store og rivaliserende kjernevåpenstater er annerledes og mer kompleks enn den tradisjonelle strategiske avskrekkingen USA og Sovjetunionen etablerte under den kalde krigen. Dette fører stormaktene mot et nytt strategisk våpenkappløp.



Russland skjerper avskrekkingen mot Vesten

Russland har et omfattende og svært ambisiøst våpenprogram som omfatter testing og utvikling av både strategiske og ikke-strategiske våpen. I sin årlige tale til nasjonen i 2018 annonserte president Putin at Russland utvikler en rekke nye våpensystemer som svar på USAs satsing på missilforsvar. Russland har videreført alle disse programmene, og noen av våpnene er ferdig utviklet og satt i operativ tjeneste, mens andre fortsatt krever flere år med utvikling og testing. Det mest fremtredende fra 2024 er likevel utviklingen i retorikken rundt landets ikke-strategiske kjernevåpen.

Ikke-strategisk kjernevåpenretorikk

Russland har betydelig flere ikke-strategiske kjernevåpen enn de andre kjernevåpenstatene. Dette omfatter kjernevåpen for land-, sjø- og luftstyrker, i tillegg til kjernevåpen for luft- og missilforsvar. Russland oppbevarer ikke-strategiske kjernevåpen i flere titalls kjernevåpenlagre over hele landet.

Russland øver jevnlig de ikke-strategiske kjernevåpenstyrkene, men har tradisjonelt gjort dette uten å omtale øvelsene offentlig. Sommeren 2024 brøt Russland med dette ved å omtale og publisere videoer fra en slik øvelse. Med mål om å avskrekke Vesten generelt og vestlig støtte til Ukraina spesielt minner Russland med retorikken både hjemlig og vestlig publikum om Russlands ikke-strategiske kjernevåpenkapasitet.

Bruk av mellomdistansemissilet Oresjnik for avskrekking

Russland skjøt i november 2024 et Oresjnik ballistisk mellomdistansemissil (IRBM) med 36 små, konvensjonelle stridshoder mot Ukraina. Missilet er ikke nytt, men dette var første kjente bruk av Oresjnik, og første operative bruk av en IRBM noensinne. Missilet er vesentlig dyrere enn de andre missilene Russland bruker mot mål i Ukraina. Det store antallet stridshoder gir god gjennomtrengningsevne mot luftvern, men det tilfører ikke betydelig mer ildkraft. Formålet med å ta missilet i bruk var å styrke Russlands

Putins nye våpen – hvor er de i dag?

Burevestnik SKYFALL

Burevestnik er et langtrekkende kryssermissil under utvikling. Burevestnik har en kjernereaktor som gir missilet fremdrift. Dette fremdriftssystemet skal gi missilet svært lang rekkevidde og dermed evne til å angripe mål over hele kloden i enhver retning. Burevestnik kan dermed fly i uforutsigbare baner egnet til å omgå luftvern ved å utnytte retningsbestemte blindsoner i systemenes varslings- og avskjæringskapasiteter. Russland har testet Burevestnik siden 2016, blant annet fra Novaja Semlja. Det vil fortsatt ta tid før missilet er ferdig utviklet og kan utplasseres i styrkene.



Poseidon

Poseidon er en ubåtlevert interkontinental torpedo med kjernefysisk stridshode som er under utvikling. Den har en kjernereaktor som gir svært lang rekkevidde. Torpedoen krever en stor og spesialbygget ubåt som utskytningsplattform. Høy kompleksitet gjør at utvikling og testing av dette våpensystemet vil ta betydelig tid.

Avangard

Avangard er en hypersonisk glidefarkost (HGV) med interkontinental rekkevidde. Avangard flyr gjennom atmosfærens høyere luftlag og kan manøvrere gjennom store deler av flukten. Dette gjør den uforutsigbar og utfordrende å avskjære for missilforsvarssystemer. Avangard er utplassert i missilsiloer i Dombarovskij dypt inne i Russland.

Sarmat

Sarmat er et interkontinentalt ballistisk missil under utvikling. Sarmat er avgjørende for Russlands evne til å opprettholde strategisk kjernefysisk paritet med USA. Utfordringer preger og forsinker missilets utvikling. Flere av missiltestene har mislyktes, inklusive den seneste i september 2024 hvor missilet eksploderte og ødela missilets oppskytingssilo.



En av 300 nye kinesiske siloer for interkontinentale ballistiske missiler under oppføring i den kinesiske ørkenen. Bilde: AFP PHOTO/PLANET LABS, INC./NTB



Kjernefysisk avskrekking



Den siste avtalen om kjernefysisk rustningskontroll er i ferd med å løpe ut



Rusland bruker kjernevåpenretorikk for å avskrekke Vestens støtte til Ukraina



Kinas kjernevåpenarsenal øker og landet praktiserer ikke lenger minimumsavskrekking

eskaleringskontroll og avskrekking mot Vesten. Missilet har rekkevidde til å nå mål i hele Europa fra Russland.

Kina styrker kjernevåpenkapasiteten

Kina har fremdeles vesentlig færre kjernefysiske stridshoder enn Russland og USA, men beholdningen har vokst og vil fortsette å vokse raskt. De landbaserte kjernevåpnene er ryggraden i Kinas strategiske avskrekking, men Kina videreutvikler også evnen til å levere kjernevåpen fra sjøen og luften. Utviklingen innebærer at Kina ikke lenger praktiserer minimumsavskrekking.

Kina har bygget og begynt å utstyre 300 nye siloer med interkontinentale ballistiske missiler som bærer kjernefysiske stridshoder. Siloene er sårbare i et innledende kjernevåpenangrep. Samtidig har disse silobaserte kjernevåpnene kort klargjøringstid og er dermed egnet til førsteslagsbruk og til å umiddelbart gjengjelde et kjernevåpenangrep.

Kina utvikler nye strategiske ubåter og bombefly for å styrke evnen til å avfyre kjernevåpen også fra sjøen og luften. Spredningen av kjernevåpenstyrken på flere leveringsplattformer på land, under sjøoverflaten og i luften øker fleksibiliteten og reduserer sårbarheten i Kinas kjernevåpenstyrker.

I tillegg til de langtrekkende, strategiske kjernevåpnene, utvikler Kina avanserte konvensjonelle våpen og kjernevåpen med regional rekkevidde egnet for taktisk bruk. Kina investerer særlig i våpensystemer som er egnet til å trenge gjennom regionale missilforsvarssystemer, herunder manøvrerbare og uforutsigbare hypersoniske glidefarkoster. □

Temaside
Revolusjonerende våpen

Kilder: _____

Revolusjonerende våpen

En rekke utviklingstrekk endrer moderne krigføring. Bruken av droner er særlig fremtredende, men også innovativ utvikling av glidebomber og biologiske våpen bidrar til krigføringens utvikling.



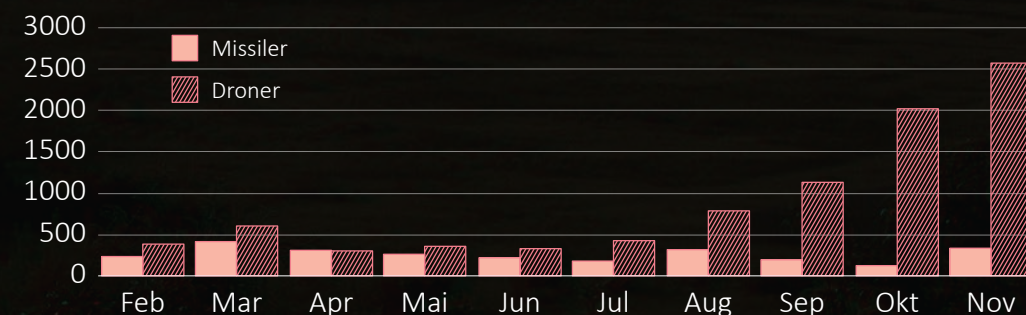
En ukrainsk soldat undersøker en Shahed-drone brukt i et russisk angrep mot Ukraina i november 2024. Bilde: Efrem Lukatsky/AP Photo/NTB



En ukrainsk soldat forbereder en FPV-drone med sprengladning ved fronten i Donetsk i mars 2024. Bilde: AP Photo/Efrem Lukatsky, File/NTB

Droner

Både Russland og Ukraina bruker daglig et bredt spekter av og enorme mengder droner som til sammen kan ramme mål fra skyttergravene ved fronten til nasjonalt kritiske mål på det strategiske dypet. Ifølge ukrainske myndigheter produserte landet rundt 1,5 millioner droner gjennom 2024. Krigen viser at metoder for angrep med og forsvar mot droner er innovativ og utvikler seg svært raskt.



Utviklingen i antall angrepsdroner og missiler avfyrt mot Ukraina i 2024, basert på offisielle ukrainske tall. Tallene omfatter ikke de titusenvis av små FPV-dronene som benyttes ved fronten.

// FOKUS_2025
Etterretningstjenesten
TEMADYDDYKK
Russland
54822468475

Ukrainske, egenutviklede sjødroner har skutt ned russiske helikoptre og senket russiske krigsskip, og bidratt til å nekte Svartehavsflåten tilgang til deler av Svartehavet.



En ukrainsk sjødrone med luft-til-luft-missiler konvertert til sjø-til-luft-missiler. Bilde: Forbes/Telegram



Ukrainske sjødroner angriper russiske marinefartøy i Svartehavet. Bilde: Ukrainas militære etterretningstjeneste (GUR)



En russisk glidebombe i flukt mot Ukrainske mål ved fronten. Bilde: Russian Defence Ministry Press Service/AP/NTB

Glidebomber

Russland ettermonterer utfellbare vinger og satellittnavigasjon på tradisjonelle flybomber. Tilpasningene er rimelige, men tilfører bombene rekkevidde og presisjon. Dermed kan russiske kampfly angripe ukrainske mål fra tryggere avstand.

Skreddersyde biologiske våpen



Teknologiske fremskritt revolusjonerer biologisk våpenproduksjon. Avansert bioteknologi kombinert med kunstig intelligens (KI) og stordata gjør det mulig å skreddersy giftige stoffer og mikroorganismer. Statlige aktører kan utnytte dette til å utvikle stoffer som laboratorieanalyser ikke kan oppdage, som det ikke finnes beskyttelse mot, og som rammer utvalgte folkegrupper.

Tilgang til helsedatabaser og gendata er viktig for forskning på og utvikling av både presisjonsmedisin og genetisk målstyrte biovåpen. Utviklingen reduserer avstanden mellom medisinsk forskning og våpenutvikling.

Statlige aktører opparbeider seg evne til å utvikle avanserte biovåpen. Hvordan teknologien brukes vil avhenge av deres sikkerhetspolitiske vurderinger.



V. KONFLIKTER I MIDTØSTEN OG AFRIKA SKJERPER TERRORTRUSSELEN

Midtøsten og Afrika preges av politisk ustabilitet og væpnet konflikt. Gjennom 2024 var Israel i væpnet konflikt med stadig flere aktører i den Iran-ledede motstandsaksen, og den dominerende militsen i Syria styrtet president Bashar al-Assads regime. Maktbalansen i regionen har endret seg vesentlig. I Afrika har Russland styrket sin innflytelse. Innsatsen er strategisk motivert, og undergraver vestlige interesser.

Konfliktene i Midtøsten og Afrika gir muligheter terrorgrupper har utnyttet til å radikalisere og rekruttere, og til å øke sin angrepsaktivitet både lokalt og i Vesten. Terrortrusselen mot Vesten har økt, og vil fortsette å øke, med den Islamske stat og al-Qaida som de fremste truslene.





Midtøsten

Gaza-konflikten har økt konfliktnivået i Midtøsten og bremsset etablerte normaliserings- og avspenningsprosesser i regionen. Konfliktnivået vil forbli høyt i 2025.

Kraftig konflikteskalering og destabilisering

Krigføringen i Gaza har økt konfliktnivået mellom Israel på den ene siden og den Iran-ledede motstandsaksen på den andre, herunder Hizbollah, sjamilitsgrupper i Irak og Houthi-bevegelsen i Jemen. Konflikten mellom Israel og motstandsaksen skiftet raskt takt og omfang gjennom 2024. Israels luft- og bakkeoperasjoner i Libanon gjennom sommeren og høsten kan få langvarige negative konsekvenser for landet.

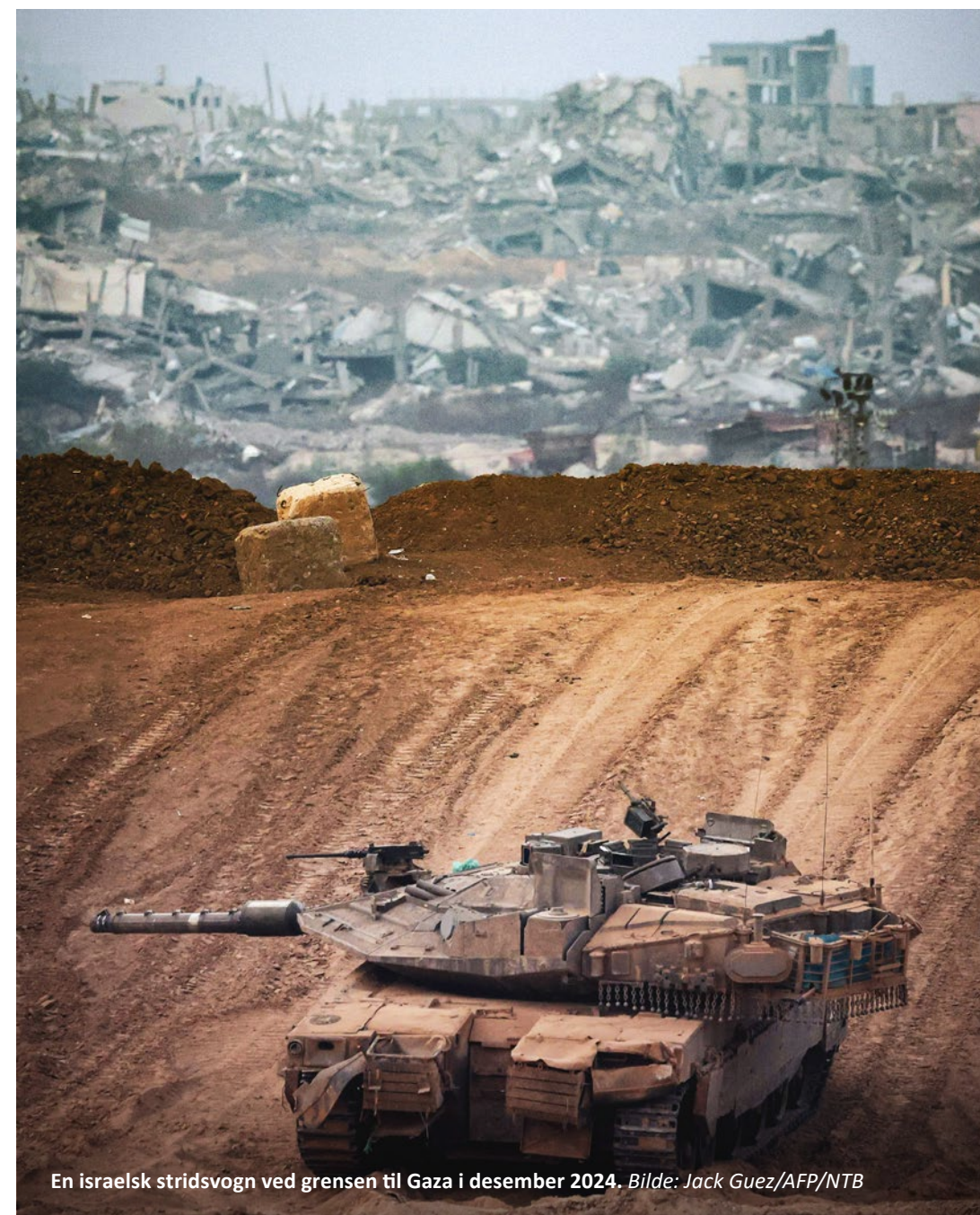
I 2024 gjennomførte den Iran- og Russland-støttede Houthi-bevegelsen flere angrep mot vestlige skip og mot mål i Israel. Angrepene viser at houthiene har tilgang på mange typer våpen som kan ramme internasjonal skipsfart og regionale fiender. Også Iran-tilknyttede militsgrupper i Irak har angrepet mål i Israel og vestlige mål i Syria og Irak.

Gaza-konflikten har også bremsset etablerte normaliserings- og avspenningsprosesser i regionen, herunder mellom Saudi-Arabia og Iran og mellom Saudi-Arabia og Israel. Saudi-Arabias intensjon om å normalisere disse relasjonene består, og våpenhviler mellom Israel og Hamas eller Hizbollah kan gjenopprette normaliseringsprosessene.

Syrias fremtid er uavklart etter at syriske opprørsgrupper styrket president Bashar al-Assads regime i Damaskus. Israel har reagert med å forsterke tilstedeværelse og kontroll over det okkuperte grenseområdet ved Golanhøydene, samt missilangrep mot våpenlagre i Syria for å forhindre at våpnene tilfaller de nye makthaverne.

Iran er svekket

Israel har angrepet og gradvis svekket trusselen fra motstandsaksen, herunder Iran. Luftangrep mot iransk territorium har svekket Irans forsvarsevne og viser at Tel Aviv er villig til å gå i direkte konfrontasjon med Teheran. Irans tilstedeværelse og innflytelse i Syria har også kollapset parallelt med Assad-regimet i Damaskus. →



En israelsk stridsvogn ved grensen til Gaza i desember 2024. Bilde: Jack Guez/AFP/NTB



Bilde: Nicole Tung/The New York Times/NTB



Bilde: Arash Khamooshi/The New York Times/NTB



Bilde: Abd Elhkeem Khaled/REUTERS/NTB

□□□

Tilbaketrekning: Syrias fremtid er uavklart. Et russisk militært kjøretøy under forflytning fra en militærbase mot Middelhavet etter Bashar al-Assads-regimets fall i desember 2024.

Feiring: Det israelske flagget i brann i Teheran, Iran under feiring av Irans missilangrep mot Israel 1. oktober 2024.

Ruiner: Store deler av Gaza ligger i grus.

Iran evner ikke å gjenopprette troverdig avskrekking overfor Israel, og vil trolig gjenoppta samtaler og forhandlinger med Vesten, fortrinnsvis knyttet til atomavtalen, med mål om å oppnå sanksjonslettelse. Irans militære sårbarhet gjør en konfronterende dreining lite sannsynlig. Intensivering av atomprogrammet og militære angrep mot vestlig tilstedeværelse i regionen kan likevel bli aktuelt dersom forhandlinger ikke gir tilfredsstillende økonomisk gevinst.

Ustabil og konfliktfylt også i 2025

Midtøsten forblir ustabil og konfliktfylt også i 2025. Houthi-bevegelsen vil videreføre angrepskampanjen mot og dermed true skipstrafikk i Rødehavet, herunder norsk sivil skipsfart. Situasjonen i Syria er uavklart og risikofylt ved inngangen til året. Våpenhviler på Gaza og i Libanon vil være skjøre, og konfliktene kan raskt blusse opp igjen. Et ustabil og konfliktfylt Midtøsten øker trusselen mot norske interesser i regionen.



Det burkinske og russiske flagget på et veggmaleri i Burkina Faso.
Bilde: Guerchom Ndebo/The New York Times/NTB



Russisk satsing i Afrika

Russland har over flere år kraftig styrket innflytelsen i Afrika. Utviklingen er strategisk motivert, og undergraver vestlige interesser. Russland vil søke å styrke sin innflytelse i Afrika ytterligere i 2025.

Russland har i 2024 inngått en rekke nye politiske, militære, økonomiske og kulturelle partnerskap med afrikanske land. Dette styrker innflytelsen på kontinentet og sikrer Russland tilgang til råvarer og mineraler som motytelse for russisk støtte til sikkerhet, fortrinnsvis for landenes autoritære regimer. Russland har i lengre tid hatt militær tilstedeværelse i Libya, Den sentralafrikanske republikk og Mali, og sendte i 2024 også styrker til Niger, Burkina Faso og Ekvatorial-Guinea. Med dette viser Russland evne til å utvide sin satsing i Afrika, også militært, tross stor belastning forbundet med krigføringen i Ukraina.

Undergraver vestlige interesser

Russlands satsing i Afrika gir tilgang på ressurser og motvirker politisk isolasjon og vestlige sanksjoner. Russland utnytter også partnerskapene til å undergrave Vesten.

Russiske informasjonsoperasjoner har over flere år nært opp under antivestlige holdninger og sverget Vestens omdømme i Afrika. I flere tilfeller har nye partnerskap med Russland ført til at afrikanske land har avvirket politisk og militært samarbeid med vestlige land. I Mali, Niger og Burkina Faso støttet Russland vellykkede militære kuppmakere og var pådriver for landenes utvikling av en antivestlig og prorussisk allianse i Sahel-regionen.

Russlands innsats i Afrika undergraver demokrati og menneskerettigheter på kontinentet. Partnerskapene tilfører autoritære regimer militære ressurser som bidrar til å undertrykke både politisk og væpnet

opposisjon. Autoritære afrikanske regimers brutale og vilkårlige maktbruk mot egen befolkning gir også grobunn for terrorgruppers vekst på kontinentet.

Terrorisme

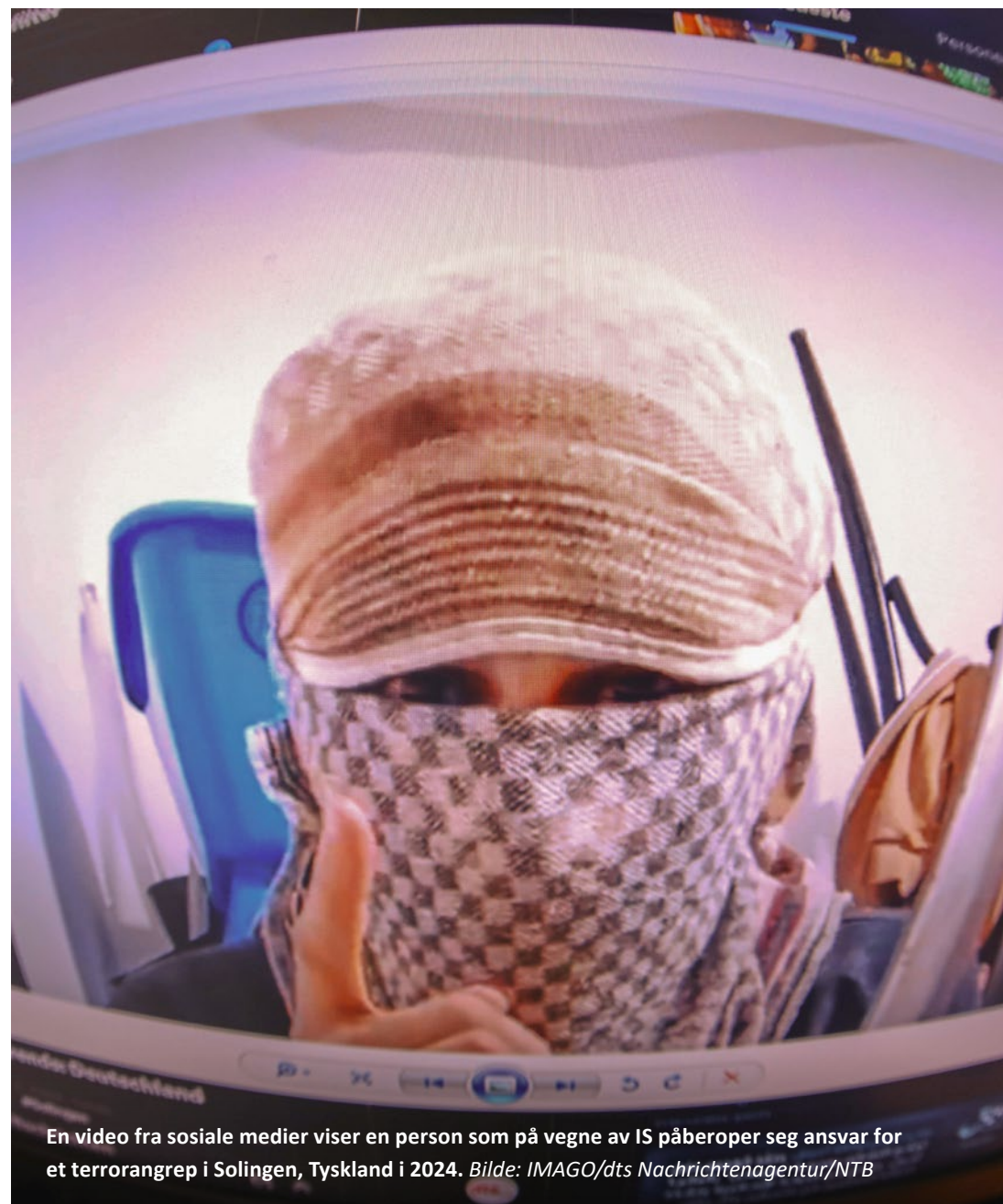
Konflikt og politisk ustabilitet flere steder i verden har gitt terrorgrupper økt vekstgrunnlag og handlingsrom. Terrororganisasjoner utnytter særlig Gaza-konflikten til å rekruttere til og mobilisere for terrorangrep. Stormaktsrivalisering og svakere internasjonalt samarbeidsklima gjør terrortrusselen mer krevende å håndtere.

Terrororganisasjoner styrker seg

Utviklingen i Midtøsten og Afrika gir terrorgrupper betydelig handlingsrom. Den islamske stat (IS) og al-Qaida tilpasser seg politiske omveltninger og kontraterrorkampanjer, og forblir den største globale terrortrusselen. Gruppene har stort vekstpotensial i områder med konflikt, dårlige levekår og svak myndighetskontroll. IS og al-Qaida mobiliserer støtte, og vil fortsette å tiltrekke seg sympatisører 2025.

Gaza-konflikten har betydelig polariserende effekt og forsterker antivestlige holdninger i store deler av verden. IS og al-Qaida utnytter dette i radikaliserings- og rekrutteringsøyemed, og vier Gaza omfattende oppmerksomhet i propagandaen sin.

Assad-regimets fall øker IS' handlingsrom i Syria. Regimets Russland- og Iran-støttede operasjoner i de sentrale ørkenområdene har opphørt, Syrian Democratic Forces (SDF) er under press nordøst i Syria, og Hay'at Tahrir al-Sham (HTS) er strukket nasjonalt som følge av gruppens maktovertakelse i Damaskus. I tillegg har israelske luftoperasjoner betydelig



Terrortrusselen øker



Gaza-konflikten skaper antivestlige holdninger og brukes i terrorrekruttering



Både IS og al-Qaida styrker seg i Afrika og utgjør en trussel mot vestlige mål og interesser



Soloaktører kan med enkle midler utgjøre en potent trussel

svekket Syrias militære evner. Dette begrenser de syriske aktørenes evne til å utøve press mot IS, og gir IS atskillig, nyvunnet handlingsrom i Syria.

Parallelt med økt russisk og redusert vestlig innflytelse fortsetter både IS og al-Qaida å styrke seg i Afrika. IS og al-Qaida har lyktes særlig godt i Mali, Burkina Faso, Nigeria, Den demokratiske republikken Kongo og Somalia. Fremgangen i Afrika gjør at IS og al-Qaida opprettholder sitt globale fotfeste. Gruppene utgjør en betydelig trussel i sine kjerneområder, herunder mot stedlige vestlige interesser, samtidig som terrortrusselen også øker mot mål i Vesten.

Terrortrusselen mot Vesten øker

Militant, islamistisk angrepsaktivitet i Vesten økte markant i 2024. Antallet gjennomførte og avvergede islamistiske terrorangrep steg til samme nivå som i 2017. Terrortrusselen vil trolig øke ytterligere i 2025. Spesielt IS rammer i økende grad vestlige mål, både lokalt og globalt. Jødiske og israelske mål er særlig utsatt.

IS utnytter personer og nettverk som allerede befinner seg i europeiske land. Personer og nettverk med knytning til IS sin gren i Afghanistan, Den islamske staten i Khorasan-provinsen (ISKP), utgjør den største terrortrusselen mot Europa. ISKP har forsøkt å gjennomføre flere angrep i Europa de siste årene.

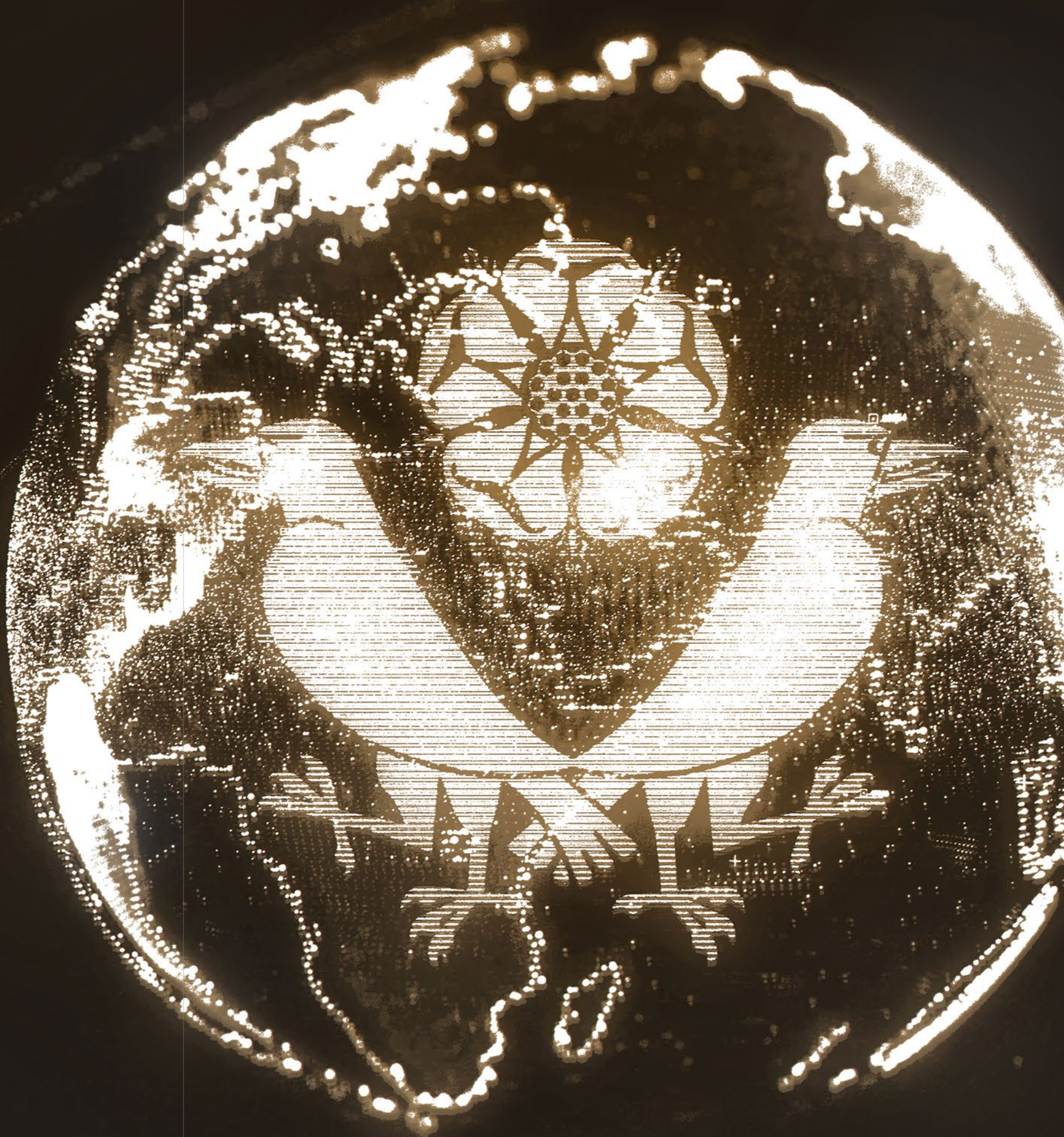
Enkeltaktører tilknyttet transnasjonale, internettbaserte grupper og nettverk utgjør den fremste høyreekstreme trusselen. Vedvarende fravær av etablerte høyreekstreme terrororganisasjoner begrenser høyreekstremisters evne til å planlegge og koordinere komplekse angrep. Soloaktører med enkle angrepsmidler er den mest sannsynlige høyreekstreme trusselen mot mål i Europa. □



VIL DU JOBBE I
ETTERRETNINGSTJENESTEN?

Vi jobber for å holde Norge trygt, og trenger eksperter innenfor et bredt spekter av fagfelt.

*Les mer på
etj.no/jobb*





DIGITAL VERSJON:
ETJ.NO/FOKUS

VITEN OM VERDEN
FOR VERN AV NORGE

ISSN 1894-1168
(elektronisk)