

UDENRIGSMINISTERIET

GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT TIL
FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

Fællesmeddelelse om nye perspektiver på sammenhængen mellem klima og sikkerhed: håndtering af klimaændringernes og miljøforringelsens indvirkning på fred, sikkerhed og forsvar

Nyt notat.

JOIN (2023) 19

1. Resumé

Kommissionen og den Høje Repræsentant har den 28. juni 2023 præsenteret en fællesmeddelelse om en ny europæisk strategi for håndtering af klimaændringernes og miljøforringelsens indvirkning på fred, sikkerhed og forsvar. Meddelelsen er modtaget i dansk sprogversion den 20. juli 2023.

Meddelelsen tager udgangspunkt i risikoen for negative konsekvenser af klimaændringer og miljøforringelser for den internationale fred og sikkerhed. Klimaændringer kan være en trusselsmultiplikator, og skabe potentielle for større migrationsbevægelser og fordrivelse, pandemier, social uro, ustabilitet og usikkerhed.

Meddelelsens fokus er at styrke EU's evne til forebygge og håndtere de omfattende sikkerheds- og forsvarsmæssige konsekvenser af klimaforandringer og miljøforringelser. Der er på EU-niveau i de senere år udviklet en række værktøjer til at styrke planlægning og analyse via indhentning af bedre data og derved forbedre håndteringen af sammenhængen mellem klima og sikkerhed i konflikt- og krisesituationer gennem hele konfliktcyklussen. Der er også taget initiativer til at indtænke klimaændringer og miljøforringelser i planlægning af forsvarrets civile og militære kapaciteter og tilhørende infrastruktur.

Den Høje Repræsentant og Kommissionen foreslår i meddelelsen en række konkrete foranstaltninger, der sigter på at:

- 1) Styrke klima- og miljøbaseret planlægning, beslutningstagning og gennemførelse gennem bedre evidensbaseret analyse og fremsyn*
- 2) Operationalisere sammenhængen mellem klima og sikkerhed i EU's optræden udadtil fra politik til gennemførelse*

- 3) *Styrke klimatilpasnings – og afbødningsforanstaltninger med henblik på udvikling af medlemsstaternes civile og militære kapaciteter og tilhørende infrastruktur*
- 4) *Styrke internationale partnerskaber og EU's arbejde i multilaterale fora i overensstemmelse med EU's bredere multilaterale klimaændrings- og miljødagsorden*

Regeringen støtter, at den grønne dagsorden tænkes bredere ind i EU's sikkerheds- og forsvarspolitik, herunder styrkelse af de grønne ambitioner og klimaprofilen i EU's militære og civile missioner og operationer samt på kapabilitetsudviklingsområdet som foreslået i meddelelsen. Dels som bidrag til klimaambitionerne i EU's Grønne Pagt og dels for at øge mulighederne for at agere i sammenhænge mellem klimaforandringer og sikkerhed.

Samtidig er det vigtigt, at EU fortsat styrker samarbejdet med andre internationale organisationer, regionale organisationer og partnerlande om håndtering af klimaændringernes og miljøforringelsens indvirkning på fred, sikkerhed og forsvar.

Regeringen vil arbejde for at styrke samarbejde og videndeling mellem NATO, FN, EU og bilateralt på klimaområdet, herunder ift. omstilling og tilpasning af militære kapaciteter og aktiviteter

2. Baggrund

Kommissionen og den Høje Repræsentant har den 28. juni 2023 præsenteret en fællesmeddelelse om en ny europæisk strategi for håndtering af klimaændringernes og miljøforringelsens indvirkning på fred, sikkerhed og forsvar. Meddelelsen er modtaget i dansk sprogversion den 20. juli 2023.

Meddelelsen tager udgangspunkt i risikoen for negative konsekvenser af klimaændringer og miljøforringelser for den internationale fred og sikkerhed. Klimaændringer kan være en trusselsmultiplikator, og skabe potentiale for større migrationsbevægelser og fordrivelse, pandemier, social uro, ustabilitet og usikkerhed.

Meddelelsen refererer til Rådets konklusioner fra marts 2023 om klima- og energidiplomati, hvor der lægges op til bedre at integrere sammenhængen mellem klima, fred og sikkerhed i EU's eksterne politik. Et initiativ fra Den Høje Repræsentant og Kommissionen om at udarbejde forslag til, hvordan EU bedre kan forebygge og håndtere de omfattende sikkerheds- og forsvarsmæssige konsekvenser af klimaforandringer og miljøforringelser, blev budt velkommen af Rådet. Rådet opfordrede samtidig til styrket samarbejde på området med andre internationale og regionale organisationer som FN, NATO, OSCE den Afrikanske Union og partnerlande på linje

med EU's institutionelle rammeværk og med fuld respekt for EU's beslutningsprocedurer og autonomi.

I oktober 2022 etablerede Danmark og Tyskland vennegruppen af klimaambitiøse EU-lande. Gruppen har i fællesskab udarbejdet et non-paper med forslag til elementer, der kunne inkluderes i en kommende fællesmeddelelse, som næsten alle er inkluderet i fællesmeddelelsen.

Medlemsstaternes sikkerheds- og forsvarsstyrker skal operere i et skiftende og stadig mere udfordrende sikkerhedsmiljø i og uden for Europa. De mere alvorlige klimatiske operationelle forhold er en del af udfordringen. Samtidig skal styrkerne finde metoder til at reducere deres klimaaftryk og afhængighed af fossile brændstoffer, der ikke påvirker deres operationelle effektivitet.

Konkurrencen om de ressourcer og teknologier, der er afgørende for energiomstillingen, er blevet skærpet siden Ruslands uprovokerede og uberetigede militære aggression mod Ukraine. Det er vigtigt at tage hånd om potentielle nye afhængighedsforhold i forbindelse med omstillingen til grøn energi.

Der lægges i meddelelsen vægt på, at de nye perspektiver på sammenhængen mellem klima og sikkerhed defineres i henhold til de mål, der er fastsat i den eksterne dimension af den europæiske grønne pagt (European Green Deal) og i Det Strategiske Kompas.

Klimaændringerne har en voksende geopolitisk indvirkning på det globale maritime område, både i Arktis, Østersøen, Sortehavet og Indo-Stillehavsregionen.

3. Formål og indhold

Meddelelsen fastlægger en styrket ramme med konkrete foranstaltninger i overensstemmelse med EU's integrerede tilgang til eksterne konflikter og kriser med henblik på at:

- 1) Styrke klima- og miljøbaseret planlægning, beslutningstagning og gennemførelse gennem bedre evidensbaseret analyse og fremsyn
- 2) Operationalisere sammenhængen mellem klima og sikkerhed i EU's optræden udadtil fra politik til gennemførelse
- 3) Styrke klimatilpasnings – og afbødningsforanstaltninger med henblik på udvikling af medlemsstaternes civile og militære kapaciteter og tilhørende infrastruktur

- 4) Styrke internationale partnerskaber og EU's arbejde i multilaterale fora i overensstemmelse med EU's bredere multilaterale klimaændrings- og miljødagsorden

De fire arbejdsplaner for håndtering af klimaændringernes og miljøforringelsens indvirkning på fred, sikkerhed og forsvar beskrives nærmere nedenfor.

1. **Styrke klima- og miljøbaseret planlægning, beslutningstagning og gennemførelse gennem bedre evidensbaseret analyse og fremsyn**

I meddelelsen gennemgås eksempler på igangværende og nye initiativer, der kan bidrage til evidensbaseret analyse og fremsyn.

I forhold til **data og analyser af klima- og miljørelaterede sikkerhedsrisici** vil EU-satellitcentret (Satcen) undersøge muligheden for udvikling af et integreret videncenter, der kan udgøre en ressource for klimarelaterede sikkerhedsvurderinger. Formidling af og adgang til fælles analyser vil blive forbedret gennem eksisterende platforme såsom portalen "Science for Peace", og Kommissionens tjenestegrene og EU's fælles udenrigstjeneste vil gennemføre en årlig omfattende tendensanalyse i samarbejde med katastrofeberedskabskoordinationscentret og Copernicus, EU's jordobservationsprogram. Copernicus har f.eks. en beredskabsstyringstjeneste, der støtter kapacitet til tidlig varsel vedr. tørke, naturbrande og oversvømmelser. EU's fælles forskningscenter (JRC) vil videreudvikle sit globale konfliktrisikoindeks ved bl.a. at inkludere flere miljø- og klimarelaterede indikatorer, og Kommissionen vil i samråd med EU's fælles udenrigstjeneste udvikle en dynamisk, kortsigtet og subnational konfliktrisikomodel med øget fokus på miljø- og klimarelaterede variable.

Det Europæiske Forsvarsagentur (EDA) arbejder på **indsamling og analyse af forsvarsdata** i tæt samarbejde med medlemsstaterne, bl.a. data om de væbnede styrkers energiforbrug og drivhusgasemissioner og forsvarsenergiinfrastrukturens modstandsdygtighed. Analyserne er nødvendige for at forbedre klimabaseret forsvarsplanlægning og investeringsbeslutninger.

Mobilisering af forskning og innovation forudses via EU's rammeprogrammer for forskning og innovation såsom Horisont 2020 (2014-2020) og Horisont Europa (2021-2027), hvor 35% af sidstnævnte program er øremærket til klimarelaterede aktiviteter.

2. Operationalisere sammenhængen mellem klima og sikkerhed i EU's optræden udadtil fra politik til gennemførelse

Kommissionen og EU's fælles udenrigstjeneste vil styrke analysen af sammenhængen mellem klima og miljø, fred og sikkerhed som grundlag for den fremtidige programmering af EU's udviklingssamarbejde og internationalt samarbejde. EU vil støtte **investeringer i klima og miljø som investeringer i fred og sikkerhed** via Instrumentet for naboskab, udviklings-samarbejde og internationalt samarbejde (NDICI), der har et udgiftsmål på 30 % for klimaindsatser. Disse investeringer kan også indirekte bidrage til at håndtere fordrivelse på grund af klimaændringer og migration. EU's budget for humanitær bistand finansierer også foranstaltninger, der bidrager til at styrke katastroferisikoreduktion, beredskab og foregribende foranstaltninger. Global Gateway-strategien vil fremme projekter, der støtter partnerlandenes grønne og digitale omstilling og menneskelige udvikling og mindsker den globale investeringskløft. EU's og medlemsstaternes ressourcer vil blive søgt optimeret ved at fremme Team Europe-tilgangen.

Det er ambitionen, at EU skal gøre fremskridt i sin **håndtering af sammenhængen mellem klima og sikkerhed i konflikt- og krisesituationer** gennem hele konfliktskyklussen. Det indebærer, at klima- og miljørelaterede politikker bør betragtes som konfliktfølsomme, og at klima- og miljøhensyn skal integreres i EU's fredsopbygning, stabilisering, krisestyring og postkonfliktgenopretning. Eksempelvis kan manglende forvaltning af naturressourcer forværre eksisterende spændinger i og mellem landene. Samtidig kan adgang til naturressourcer og inklusive forvaltningsstrukturer af og til fungere som indgangssteder for mægling og dialog, f.eks. ved forhandling om forvaltning af vandressourcer.

EU's humanitære bistand og EU-civilbeskyttelsesmekanismen anvendes til at implementere EU's reaktion på ekstreme vejrforhold og deres humanitære konsekvenser. EU vil søge at reducere de EU-finansierede humanitære operationers miljøaftryk.

Eftersom medlemsstaternes sikkerheds- og forsvarskapaciteter fremover oftere forudses involveret i katastrofehandtering og humanitære hjælpeindsatser både inden for EU og uden for EU's ydre grænser, vil styrkelse af den civil-militære koordinering og beredskabet på EU-plan og nationalt plan være afgørende for at sikre en rettidig og effektiv reaktion.

I forhold til krisestyring og EU's civile og militære missioner og operationer under EU's fælles sikkerheds- og forsvarspolitik vil klima- og miljøaspekter gradvist blive mere integreret. Bl.a. fordi missioner ofte deployeres i lande, der er særligt sårbare over for klima- og miljørelaterede sikkerhedsrisici. I EU's Strategiske Kompas fastsættes som mål, at alle militære og civile missioner og operationer skal have en miljørådgiver og rapportere

om deres miljøaftryk senest i 2025. Der forventes udviklet en ny FSFP-klimapakke i samarbejde med medlemsstaterne. Pakken skal bl.a. bygge på den årlige tendensanalyse nævnt under punkt 1 ovenfor.

Endelig skal væbnede konflikters indvirkning på miljøet og genopbygning efter konflikter håndteres. Det kan f.eks. være vand-, jord- og landforurening fra eksplosivt krigsmateriel, bombninger, landminer og olie- og gasudslivning. Nye EU-initiativer vil bl.a. blive overvejet i forbindelse med Incubation Forum for Circular Economy in European Defence. Som eksempler på andre indsatser nævnes muligheden for at EU's civile og militære missioner og operationer kan bidrage til at hjælpe nationale myndigheder med at bekæmpe miljøkriminalitet, eller at sameksistensen af vedvarende offshore energi med forsvarsaktiviteter og –systemer kan fremmes.

3. **Styrke klimatilpasnings – og afbødningsforanstaltninger med henblik på udvikling af medlemsstaternes civile og militære kapaciteter og tilhørende infrastruktur**

Ifølge den fælles meddelelse er der behov for udvikling af klima- og miljøekspertise på sikkerheds- og forsvarsområdet hos alle relevante EU-aktører, herunder EU-delegationer, EU's civile og militære missioner og operationer samt ministerier i EU's medlemsstater. Der vil derfor blive oprettet en **EU-uddannelsesplatform for klimasikkerhed- og forsvar** inden for rammerne af Det Europæiske Sikkerheds- og Forsvarsakademi (ESDC). På denne måde kan EU udvikle en pulje af eksperter, som medlemslandene kan stille til rådighed for EU's civile og militære missioner og operationer ud over deres arbejde i nationale ministerier.

EU's krisestyringsøvelser kan anvendes til at afprøve EU's krisestyringsmekanismer i f.t. klimarelaterede sikkerhedsproblemer. EDA og Kommissionen vil undersøge afhængigheden af forsvarsrelateret kritisk energinfrastruktur, når de kompromitteres eller gøres ubrugelige pga. hybride trusler.

Der er potentiale for at generere klima- og biodiversitetsfordele ved at arbejde med klimatilpasning og grøn omstilling i forsvaret. Forbedret energieffektivitet og bæredygtighed kan ikke blot reducere klimaftrykket, men kan også mindske omkostninger, give logistiske fordele og øge de væbnede styrkers sikkerhed og frie bevægelighed. **EU's militære kapacitet og infrastruktur** skal kunne operere under vanskelige klimaforhold, og dette hensyn skal integreres i kort- og langsigtet forsvarsplanlægning- og investeringer. I tillæg til medlemsstaternes arbejde med at udvikle og gennemføre nationale strategier som påkrævet i EU's Strategiske Kompas lægges der vægt på at styrke samarbejdet inden for EU-rammen, bl.a. via EU's

klima- og forsvarsnetværk og en ny klima- og forsvarsstøttemekanisme mellem Kommissionen, EU's udenrigstjeneste og EDA. Et styrket samarbejde kan mindske risikoen for fragmentering, sikre interoperabilitet mellem EU-medlemsstaternes væbnede styrker og give stordriftsfordele. F.eks kan der udvikles standarder for bæredygtige brændstoffer. Det overvejes endvidere at oprette et **særligt EU-ledet kompetencecenter for klimaændringer, sikkerhed og forsvar** til støtte for medlemsstaterne.

Meddelelsen omtaler endvidere en række igangværende instrumenter og værktøjer i regi af Den Europæiske Forsvarsfond (EDF), det permanente strukturerede samarbejde (PESCO) samt EDA om konkrete emner som brændstofforsyningskæder.

4. **Styrke internationale partnerskaber og EU's arbejde i multilaterale fora i overensstemmelse med EU's bredere multilaterale klimaændrings- og miljødagsorden**

EU vil fortsat arbejde for **fastlæggelse af en ambitiøs global dagsorden** i samarbejde med internationale partnere og lede eller støtte initiativer relateret til vandsikkerhed og tørke, havforvaltning, energiomstilling og sikring af bæredygtige forsyningskæder for råvarer af kritisk betydning.

EU og dets medlemsstater vil bidrage til **at multilaterale udviklingsbanker og internationale finansielle institutioner** tilpasser deres strategier og finansielle investeringer til Parisaftalens mål og samtidig bevarer fokus på reduktion af fattigdom. EU vil fremme gennemførelse af vurderinger af risici og usikkerhed ved klimainterventioner og fremme drøftelser om en potentiel internationalramme for forvaltning af **bevidst omfattende indgreb i Jordens naturlige systemer** (kaldet "geoengineering"), da denne type indgreb kan have utilsigtede konsekvenser for både mennesker og økosystemer og udløse konflikter.

I alle relevante **FN-fora**, herunder FN's Sikkerhedsråd og Fredsopbygningskommissionen, vil EU fortsat indgå i dialog om klima- og miljørisici for fred og sikkerhed. EU og FN har indgået et **partnerskab om fredsoperationer og krisestyring for 2022-2024**, som indtænker sammenhængen mellem klima og sikkerhed. I takt med udsendelse af EU-miljørådgivere til alle FSFP-missioner og -operationer, vil muligheden for lokale synergier og datadeling mellem EU og FN blive forbedret.

I tillæg til bilaterale klima- og miljødialoger, vil EU samarbejde med **internationale organisationer** som NATO, Den Afrikanske Union, Sammenslutningen af Sydøstasiatiske Nationer (ASEAN), Arktisk Råd, Den

Arabiske Liga, OSCE, Sammenslutningen af Latinamerikanske og Caribiske Stater samt G7 og G20 om at håndtere udfordringer i f.t. klima og sikkerhed.

I en fælles erklæring om **samarbejde mellem EU og NATO** fra januar 2023 lægges der op til styrket samarbejde om klimaændringernes sikkerhedsmæssige konsekvenser. Det kunne f.eks. være samarbejde om data-analyse og tidlig varsling eller opbygning af modstandsdygtighed og kapacitetsudvikling, herunder i f.t. energieffektivitet og energiomstilling. Den Højtstående Repræsentant og Kommissionen vil undersøge muligheden for at etablere en struktureret dialog med NATO om disse emner samt muligheden for udveksling med NATO's ekspertisecenter for klimaændringer og sikkerhed om indhøstede erfaringer og bedste praksis.

5. Videre forløb

Den Høje Repræsentant og Kommissionen tilskynder medlemsstaterne til at byde meddelelsen velkommen og bakke op om de nye perspektiver på sammenhængen mellem klima og sikkerhed. Der vil blive rapporteret på fremskridt i forhold til implementeringen af de fremlagte tiltag og initiativer.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke høres.

5. Nærhedsprincippet

Ikke relevant idet der alene er tale om en meddelelse fra Den Høje Repræsentant/Kommissionen.

6. Gældende dansk ret

Ikke relevant.

7. Konsekvenser

Økonomiske konsekvenser

Meddelelsen har ikke i sig selv betydning for statsfinanserne eller samfundsøkonomien. En senere udmøntning i konkrete nye forslag eller revision af eksisterende værktøjer vil kunne indebære samfunds- og erhvervsøkonomiske samt statsfinansielle konsekvenser. Der vil blive foretaget en konsekvensvurdering i forbindelse med eventuel fremsættelse af konkrete forslag som følge af strategien.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Meddelelsen har ikke i sig selv betydning for beskyttelsesniveauet i Danmark.

8. Høring

Meddelelsen har ikke været i høring.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der forventes blandt medlemslandene generel opbakning til en tilgang, der kan sikre, at EU også i sine eksterne politikker lever op til klimaambitionerne i EU's Grønne Pagt. Den klimaambitiøse vennegruppe, som Danmark har deltaget i, har bidraget til at mobilisere opbakning til aktiv opfølgning på rådskonklusionerne om klima- og fredsdiplomati i form af mainstreaming af klima, fred og sikkerhed i EU's eksterne politikker.

Der kan være enkelte klimaskeptiske lande, som ønsker en mindre ambitiøs tilgang.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen støtter, at den grønne dagsorden tænkes bredere ind i EU's sikkerheds- og forsvarspolitik, herunder styrkelse af de grønne ambitioner og klimaprofilen i EU's militære og civile missioner og operationer samt på kapabilitetsudviklingsområdet som foreslået i meddelelsen. Dels som bidrag til klimaambitionerne i EU's Grønne Pagt og dels for at øge mulighederne for at agere i sammenhænge mellem klimaforandringer og sikkerhed.

Regeringen støtte til styrkede grønne ambitioner i sikkerheds- og forsvarsrelaterede aktiviteter i internationale organisationer, herunder civile og militære operationer og missioner, skal bidrage dels til et reduceret klimaaftryk uden kompromittering af den operative opgaveløsning og sikkerhed

og dels til reduktion af afhængigheder og styrkelse af modstandsdygtigheden i operationer og missioner.

Regeringen vil engagere sig yderligere i EU-fora såsom bl.a. EDF, PESCO og EDA (to sidstnævnte som Danmark nu også deltager i efter afskaffelsen af EU-forsvarsforbeholdet), samt i regi af NATO, for så vidt angår udviklingen af grønt forsvarsmateriel og grønne teknologier, hvor der ses særlige danske interesser og politiske prioriteter, herunder af relevans for Forsvarets operative behov. Dette arbejde skal foregå i et tæt samarbejde mellem staten, den private sektor, forskningsverdenen samt investeringssektoren i relevant omfang.

Endeligt vil regeringen arbejde for at styrke samarbejde og videndeling mellem NATO, FN, EU og bilateralt på klimaområdet, herunder ift. omstilling og tilpasning af militære kapaciteter og aktiviteter.

Regeringen vil tage nærmere stilling til konkrete forslag som følge af den fælles meddelelse, når disse måtte foreligge.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Meddelelsen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.