

Vergaderjaar 2023–2024

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3794

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 oktober 2023

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 6 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Mededeling visie klimaat en veiligheid

Fiche: Speelgoedverordening (Kamerstuk 22 112, nr. 3795)

Fiche: Richtlijn Business in Europe: Framework for income taxation (Kamerstuk 22 112, nr. 3796)

Fiche: Wijziging Verordening Europese statistiek (Kamerstuk 22 112, nr. 3797)

Fiche: Richtlijn bodemonitoring en veerkracht (Kamerstuk 22 112, nr. 3798)

Fiche: Richtlijn tot wijziging minimumnormen slachtoffers strafbare feiten (Kamerstuk 22 112, nr. 3799)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H.G.J. Bruins Slot

Fiche: Mededeling visie klimaat en veiligheid

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Gezamenlijke mededeling aan het Europees Parlement en de Raad «Een nieuwe visie op het verband tussen klimaat en veiligheid: Aanpak van de gevolgen van klimaatverandering en aantasting van het milieu voor vrede, veiligheid en defensie.»
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
28 juni 2023
- c) *Nr. Commissiedocument*
JOIN (2023) 19
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023JC0019>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie*
Niet uitgevoerd
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Buitenlandse Zaken
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Buitenlandse Zaken in nauwe samenwerking met het Ministerie van Defensie

2. Essentie voorstel

De Europese Commissie (hierna: Commissie) en de Hoge Vertegenwoordiger (HV) hebben een gezamenlijke mededeling uitgebracht over hoe de Europese Unie (EU) de toenemende gevolgen van klimaatverandering en milieudegradatie voor de vrede, veiligheid en defensie zal aanpakken. De mededeling presenteert een visie op het verband tussen klimaat, vrede en veiligheid die geïntegreerd moet worden in het externe optreden van de EU.¹ Doel is te komen tot een proactieve en integrale aanpak van veiligheidsdreigingen. De mededeling bouwt voort op eerdere initiatieven² en is een reactie op en invulling van eerdere Raadsconclusies waarin is aangegeven dat de EU het verband tussen klimaat, vrede en veiligheid beter moet integreren in het externe beleid.³

De mededeling bevat een verbeterd raamwerk met vier doelen. Als eerste doel geldt het zorgdragen voor een betere planning, besluitvorming en uitvoering door betrouwbare en toegankelijke empirisch onderbouwde analyse van het verband tussen klimaat en veiligheid. Het tweede doel betreft het operationaliseren van de respons op klimaat- en veiligheidsuitdagingen in het externe optreden van de EU, onder meer door het verband tussen klimaat en veiligheid te integreren in regionale en nationale conflictanalyses. Het derde doel betreft het verbeteren van maatregelen voor adaptatie (aanpassing aan een veranderd klimaat) en mitigatie (reductie van broeikasgasuitstoot) van civiele en militaire capaciteiten en infrastructuur van lidstaten. Daarmee wordt duurzame inzetbaarheid verhoogd en worden kosten en koolstofvoetafdrukken verlaagd, terwijl de operationele effectiviteit gewaarborgd wordt. Het

¹ De term «verband tussen klimaat en veiligheid» verwijst naar de gevolgen van zowel klimaatverandering als aantasting van het milieu, waaronder biodiversiteitsverlies en verontreiniging, voor vrede, veiligheid en defensie.

² Nota van de Hoge Vertegenwoordiger en de Commissie aan de Europese Raad over klimaatverandering en defensie (S113/08, 14 maart 2008); Routekaart voor klimaatverandering en defensie (12741/20, 9 november 2020); Geïntegreerde aanpak van klimaatverandering en veiligheid (12537/21, 5 oktober 2021); Europese Green Deal (COM(2019) 640, 11 december 2019).

³ Conclusies van de Raad van de Europese Unie over klimaat- en energiediplomatie (7248/23, 9 maart 2023).

vierde doel betreft de versterking van internationale partnerschappen via multilaterale fora en partners zoals de VN en de NAVO, overeenkomstig de EU-agenda voor klimaatverandering en milieu.

Om deze vier doelen te bereiken presenteren de Commissie en HV een dertigtal maatregelen. Hieronder vallen onder meer de overweging om een specifiek kenniscentrum voor klimaatverandering, veiligheid en defensie op te zetten; het uitvoeren van gedegen dataverzameling en analyse; het uitvoeren van studies naar mogelijke beleidsmaatregelen en acties in met name kwetsbare gebieden; de versterking van civiel-militaire samenwerking in het kader van humanitaire hulp en rampenbestrijding en de integratie van klimaatveiligheid in scenario's voor de operationalisering van de snel inzetbare EU-capaciteit (*Rapid Deployment Capacity*).

Ten slotte doen de Commissie en HV in deze mededeling voor het eerst uitspraken over doelbewuste grootschalige interventie in de natuurlijke systemen van de aarde (*geo-engineering*). Een voorbeeld hiervan is het koelen van de aarde door deeltjes in de stratosfeer te brengen die zonlicht tegenhouden. De Commissie en HV merken op dat er meer aandacht komt voor deze technologieën, die nieuwe risico's creëren voor mensen en ecosystemen. Ook kunnen ze de ongelijke machtsposities van landen verder vergroten, conflicten doen ontbranden en talloze ethische, juridische, bestuurlijke en politieke problemen veroorzaken. Vanuit het voorzorgsbeginsel⁴ steunt de EU internationale initiatieven gericht op risicobeoordeling en de ontwikkeling van een internationaal bestuurlijk raamwerk, inclusief onderzoeksgerelateerde aspecten.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet ziet klimaatverandering als een van de grootste crises van deze tijd. De gevolgen kunnen onder andere leiden tot meer instabiliteit, spanningen, migratie, extremisme en conflict, zowel aan de grenzen van Europa als binnen Europa. Klimaatverandering fungeert daardoor als belangrijke katalysator van diverse dreigingen tegen onze nationale veiligheid.⁵ Het kabinet zet zich reeds in om de continuïteit van vitale infrastructuur, ook in relatie tot klimaatverandering, te waarborgen.⁶

Het kabinet werkt wereldwijd aan het verminderen van de uitstoot van broeikasgassen, het tegengaan van het verlies van biodiversiteit en het verhogen van de klimaatweerbaarheid van mensen en ecosystemen, onder meer via diplomatie en ontwikkelings samenwerking.⁷ De kabinetsinzet is onder meer gericht op het vergroten van waterzekerheid en waterveiligheid in fragiele staten. Tevens streeft het kabinet ernaar multilaterale en internationale partners en partnerorganisaties er toe te bewegen om een conflict-sensitieve benadering toe te passen in hun klimaatinspanningen.⁸ Het kabinet is ervan overtuigd dat de nationale inzet op mondiaal klimaatbeleid sterker en effectiever is als EU-lidstaten en instellingen eensgezind als EU opereren. Waar mogelijk zoekt het kabinet daarom deze samenwerking op en stimuleert het kabinet een actieve externe EU-inzet op klimaat.

⁴ Dit beginsel richt zich op het rekening houden met de risico's van een techniek (wetenschappelijke onzekerheden). Het gaat hierbij om het risico dat de technologie aanzienlijke schade toebrengt, de waarschijnlijkheid dat dat risico zich voordoet en handelingen die uit voorzorg worden genomen om de mogelijke risico's te adresseren.

⁵ Kamerstuk 30 821, nr. 178, Kamerstuk 36 124, nr. 1; Kamerstuk 31 793, nr. 231.

⁶ Kamerstuk 30 821, nr. 182.

⁷ Kamerstuk 31 793, nr. 231.

⁸ Kamerstuk 30 821, nr. 178, Kamerstuk 36 180, nr. 1.

Het kabinet incorporeert in het veiligheidsbeleid de gevolgen van klimaatverandering en de klimaattransities. Ook neemt het kabinet klimaatrisico's en -weerbaarheid mee in militaire strategische contextanalyses, conflictanalyses en programmering.⁹ Daarbij wordt ook gekeken naar de lange termijn aanpak voor het Caribisch deel van het Koninkrijk tegen de effecten van klimaatverandering.¹⁰ Door beter te anticiperen op de veiligheidseffecten van klimaatverandering in relatie tot veiligheid en stabiliteit, kunnen de juiste randvoorwaarden voor het optreden van de krijgsmacht worden gecreëerd. De krijgsmacht zal vaker gevraagd worden om noodhulp en humanitaire ondersteuning te verlenen bij klimaatrampen en zal moeten optreden onder extremere omstandigheden. Inzet van mensen en middelen moet zijn voorbereid op en aangepast aan de effecten van klimaatverandering. Samenwerking met partners binnen de VN, EU, de NAVO en andere multilaterale gremia speelt hierbij een grote rol. Ook zet het kabinet zich in om het eigen verbruik van energie en grondstoffen te reduceren en om vastgoed en materieel te verduurzamen¹¹, waarbij operationele bedrijfsvoering altijd leidend blijft.

Het kabinet hecht belang aan het integreren van klimaat en milieuafwegingen bij humanitaire interventies. Zo zet het kabinet in op het verbeteren van anticiperende hulp en rampenparaatheid onder meer via steun aan vroegtijdige waarschuwingssystemen (*early warning*) die ervoor moet zorgen dat burgers wereldwijd beter beschermd worden tegen extreem weer en klimaatverandering. Het kabinet zet voorts in op het vergroten van de leveringszekerheid van (duurzame) energie en kritieke materialen benodigd voor de energie- en digitale transities.¹² Het voorkomen van negatieve impact op mens en milieu is een randvoorwaarde voor het kabinet bij het streven naar leveringszekerheid.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt de gezamenlijke mededeling, die grotendeels overeenkomt met de kabinetsinzet. De mededeling geeft een belangrijke impuls aan het integreren van klimaat, vrede en veiligheid in het externe beleid van de EU. De visie en het pakket aan maatregelen sluiten goed aan bij de uitgesproken ambities van de EU op het gebied van klimaat en bewerkstelligen nadere internationale samenwerking binnen en buiten de EU waartoe het kabinet al eerder heeft opgeroepen. Het kabinet onderschrijft het belang van klimaat- en milieubewuste planning, besluitvorming en uitvoering. Het kabinet verwelkomt verbeterde analyses op dit vlak. Daarbij onderstreept het kabinet de belangrijke rol van waterzekerheid en waterveiligheid in fragiele staten, een onderwerp waar in de mededeling ook aandacht naar uitgaat¹³.

Het kabinet kan zich vinden in de voorgestelde coherente operationalisering van klimaatveiligheid in lijn met de geïntegreerde aanpak van de EU. Het kabinet stimuleert een actieve externe EU-inzet op klimaat, zowel op militair en diplomatiek vlak als via *Team Europe*¹⁴ initiatieven en het externe financieringsinstrument van de EU, het *Neighborhood, Development and International Cooperation Instrument* (NDICI). Het

⁹ Kamerstuk 36 124, nr. 1, Kamerstuk 30 821, nr. 178, Kamerstuk 31 793, nr. 231.

¹⁰ Kamerstuk 30 821, nr. 178.

¹¹ Kamerstuk 36 124 en Kamerstuk 32 813, nr. 25.

¹² Kamerstuk 32 852, nr. 224.

¹³ De term «fragiele staten» wordt vaak gebruikt als verzamelnaam voor landen waar het op meerdere vlakken – economisch, politiek, milieu, veiligheid en de maatschappij – zo slecht gaat dat de stabiliteit van het land in gevaar komt.

¹⁴ Het geheel van de EU, Europese lidstaten – inclusief hun publieke ontwikkelingsbanken en (indien van toepassing) uitvoeringsorganisaties voor ontwikkelingssamenwerking –, de Europese Investeringsbank en de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling.

bevorderen van samenhang in de programmering van internationale humanitaire actie en duurzame ontwikkeling, waar mogelijk inclusief vredesopbouw, is een aandachtspunt voor het kabinet in internationaal verband waar aandacht voor is in de mededeling. Het adresseren van grondoorzaken van crises draagt onder meer bij aan het voorkomen of verkleinen van humanitaire noden in de toekomst. Het kabinet onderschrijft het belang van een conflict- en gender-sensitieve en rechtvaardige benadering bij de operationalisering van klimaatveiligheid. Het is positief dat de mededeling hier op ingaat.

Het kabinet steunt de ambities van de Commissie en HV richting een duurzame en klimaatbestendige Europese veiligheid en Defensie.¹⁵ Het kabinet heeft vragen over het voornemen van de Commissie om een specifiek EU-kenniscentrum voor klimaatverandering, veiligheid en defensie op te richten en hoort graag hoe dit samenhangt met het in oprichting zijnde *NATO Centre of Excellence on Climate and Security (CCASCOE)*. Het kabinet acht het belangrijk dat beide centra complementair zijn aan elkaar.

Het ondersteunen van internationale samenwerking sluit onverkort aan op de kabinetsinzet waarbij de externe en interne veiligheidsdimensie onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn.¹⁶ Het kabinet is ervan overtuigd dat de nationale inzet op mondiaal klimaatbeleid sterker en effectiever is als de EU eensgezind opereert. Het kabinet steunt de voorgenomen inzet in VN-verband en het voornemen voor sterkere samenwerking met de NAVO.

Ook het standpunt ten aanzien van grootschalige interventie in de natuurlijke systemen van de aarde (*geo-engineering*) is in lijn met de positie van het kabinet zoals opgenomen in de Internationale Klimaatstrategie.¹⁷

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Naar verwachting is er brede steun onder EU-lidstaten voor de mededeling. In verschillende Raadsconclusies is reeds opgeroepen tot het versterken van de capaciteiten van de EU ten aanzien van klimaat en veiligheid. In de Raadsconclusies van 9 maart 2023 werd een gezamenlijk voorstel van de Commissie en HV hiertoe expliciet verwelkomd. Ook de *EU Group of Friends for Ambitious EU Climate Diplomacy*, waar Nederland bij aangesloten is, riep eerder dit jaar op tot versterkte inzet op het terrein van klimaatveiligheid.¹⁸

Naar verwachting is er eveneens brede steun in het Europees Parlement (EP). Het EP deed in 2022 de oproep om er voor te zorgen dat milieubescherming, de strijd tegen klimaatverandering en klimaatgerelateerde gevolgen naar behoren worden geïntegreerd in het externe optreden van de Unie.¹⁹

¹⁵ Kamerstukken 36 124 en 32 813, nr. 25.

¹⁶ Kamerstuk 30 821, nr. 178.

¹⁷ Kamerstuk 31 793, nr. 252.

¹⁸ <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/-/2588800>.

¹⁹ Resolutie van het Europees Parlement over de routekaart van EDEO voor klimaatverandering en defensie (2021/2102(INI)), 7 juni 2022.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Bevoegdheid

De grondhouding van het kabinet over de bevoegdheid van de EU ten aanzien van de mededeling is positief. De mededeling heeft primair betrekking op het beleidsterrein van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) en het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB). Op het terrein van zowel het GBVB, waar het GVDB onderdeel van uitmaakt, zijn de lidstaten bevoegd om extern naast de Unie op te treden (artikel 2, lid 4 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU)). Voor zover de EU een positie heeft ingenomen, dienen de lidstaten deze te respecteren. De mededeling heeft ook betrekking op ontwikkelingssamenwerking. Op dit terrein is sprake van een parallelle bevoegdheid van de EU en de lidstaten. De uitoefening van EU-bevoegdheid belet de lidstaten niet hun eigen bevoegdheid uit te oefenen (artikel 4, lid 4, VWEU).

b) Subsidiariteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. De mededeling heeft tot doel het verband tussen klimaat, vrede en veiligheid beter te integreren in het externe beleid van de Unie. Ter realisatie hiervan is optreden op EU-niveau gerechtvaardigd. Het betreffende optreden door de Commissie en HV middels deze mededeling behelst het bevorderen van doelstellingen die door de lidstaten zelf niet voldoende kunnen worden verwezenlijkt. Op basis van eerder gemaakte afspraken zijn de lidstaten bezig met het ontwikkelen en implementeren van nationale strategieën. Een gezamenlijke en meer gecoördineerde aanpak binnen de EU heeft voornamelijk meerwaarde doordat het risico op fragmentatie binnen de EU wordt verminderd en tegelijkertijd de interoperabiliteit en schaalvoordelen worden begunstigd. Optreden op EU-niveau draagt tevens bij aan de ambitie om als EU een voortrekkersrol te spelen op het terrein van klimaat.

c) Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief. De mededeling beoogt het verband tussen klimaat, vrede en veiligheid beter te integreren in het externe beleid. Het voorgestelde optreden is geschikt voor het bereiken van deze doelstelling. Dat geldt bijvoorbeeld voor voorstellen over het versterken van civiel-militaire samenwerking in het kader van humanitaire hulp en rampenbestrijding en de integratie van klimaatveiligheid in scenario's voor de operationalisering van de snel inzetbare EU-capaciteit. Daarnaast gaat het optreden niet verder dan noodzakelijk en laat het voldoende ruimte voor de lidstaten. De voorstellen van de Commissie en HV krijgen immers voornamelijk vorm binnen reeds bestaande onderdelen, initiatieven en samenwerkingen van de EU. De maatregelen laten daarbij voldoende ruimte voor nadere invulling en desgewenst verdere betrokkenheid en samenwerking door de lidstaten.

d) Financiële gevolgen

Naar verwachting heeft deze mededeling geen directe financiële gevolgen. Initiatieven die mogelijk voortvloeien uit de mededeling kunnen dat wel hebben. Het kabinet is van mening dat eventueel benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad

afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijk departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Naar verwachting heeft deze mededeling vooralsnog geen directe gevolgen voor de regeldruk noch de concurrentiekracht. De mededeling heeft geen directe geopolitieke implicaties, maar kent wel geopolitieke aspecten. Zo kunnen verbeterde analyses bijdragen aan de internationale strategische positionering van de EU.