

Mededeling inzake Humanitaire hulp

1. Algemene gegevens

Titel: Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad:

Naar een Europese consensus over humanitaire hulp

Datum Commissiedocument: 13.6.2007

Nr. Commissiedocument: COM(2007) 317 (final)

Pre-lex: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=195843

Nr. impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board: n.v.t.

(<http://ec.europa.eu/governance/impact/practice>)

Behandelingstraject Raad: CODEV en OS-Raad

Streefdatum bereiken Consensus tussen EP, Raad en Commissie: 7-12-2007

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Buitenlandse Zaken

2. Essentie voorstel:

Humanitaire hulpverlening is een belangrijk extern beleidsinstrument van de Europese Unie en staat symbool voor Europese solidariteit. Echter, in toenemende mate staat de mate van toegang tot hulpbehoevende mensen onder druk, voornamelijk in conflictsituaties. Eveneens is er sprake van een toename van humanitaire actoren en van publieke- en politieke belangstelling. Het is tijd de principes en waarden van de Europese humanitaire hulpverlening en de fundamentele humanitaire grondbeginselen (humaniteit, neutraliteit, onpartijdigheid en onafhankelijkheid) te herbevestigen.

De doelstellingen van de mededeling zijn: (1) het verkrijgen van consensus in EU-verband over de uitgangspunten en *best practices* van humanitaire hulpverlening, (2) het vaststellen van een implementatieagenda in EU-verband voor nauwere coördinatie van humanitaire hulpverlening. De Europese consensus zou - volgens de mededeling - meer draagvlak moeten creëren voor meer coherente, consistente en bredere benadering van humanitaire hulpverlening.

3. Kondigt de Commissie acties, maatregelen of concrete wet- en regelgeving aan voor de toekomst? Zo ja, hoe luidt dan het voorlopige Nederlandse oordeel over bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit en hoe schat Nederland de financiële gevolgen in?

Aangekondigde acties:

- De meest concrete actie die voortvloeien uit de mededeling is het vaststellen van een implementatie-agenda. Nederland ziet echter geen meerwaarde in nauwere coördinatie van humanitaire hulpverlening op Europees niveau. Nederland is voorstander van donorcoördinatie, in eerste instantie multilateraal en – waar mogelijk – met lokale autoriteiten. Verplichte afstemming op het tussenliggende EU-niveau voegt naar het in-

zicht van Nederland niet direct iets toe (veel lidstaten zijn zeer kleine donoren), maar kan wel veel tijd kosten.

- Echter Nederland is groot voorstander van effectieve operationele coördinatie in het veld, m.n. ook tussen DG ECHO (Directoraat-generaal voor Humanitaire Hulp van de Europese Commissie) en VN (wat doorgaans reeds het geval is).
- Wat Nederland betreft is humanitaire hulpverlening een gedeelde bevoegdheid maar hoeft de Commissie niet namens de lidstaten te spreken als het gaat om humanitaire hulpverlening.
- Nederland zal de Commissie vragen precies aan te geven wat het financieel beslag van de toekomstige voorstellen zal zijn.

4. Nederlandse positie over de mededeling

Nederland ondersteunt de ambitie van de Commissie om tot een consensus over humanitaire hulp te komen. De mededeling biedt een goede basis voor discussies over de te bereiken consensus. Nederland is van mening dat met betrekking tot een aantal specifieke onderwerpen het Commissie-standpunt niet of niet voldoende helder beschreven staat in de mededeling. Nederland zal deze punten dan ook bij de bespreking in de RWG CODEV aan de orde stellen.

- Onderkenning van en steun aan de leidende rol van de VN bij internationale humanitaire crises

De mededeling laat zich in algemene termen hierover uit, maar in veel mindere mate bij specifieke terreinen binnen de humanitaire hulpverlening, zoals internationale rampenrespons, *needs-assessment* instrumenten, en coördinatie van humanitaire hulpverlening. De tekst van de mededeling kan zo geïnterpreteerd worden dat het duplicatie van reeds bestaande VN-instrumenten op het gebied van internationale humanitaire hulpverlening mogelijk maakt; dit vindt Nederland ongewenst.

- VN hervormingen en financiële instrumenten

De positie van de Commissie ten aanzien van recente ontwikkelingen in de internationale humanitaire sector ontbreekt grotendeels. Alhoewel de mededeling zich in algemene bewoordingen positief uitlaat over de VN-hervormingen op humanitair gebied, meent de Commissie geen visie te hoeven geven op het *Central Emergency Response Fund* (CERF) en op de zogeheten *Pooled Funds*. In beide gevallen betreft het nieuwe financiële instrumenten die zijn opgezet binnen de VN. De EU lidstaten zijn de grootste donoren van deze instrumenten. Nederland is van mening dat de Commissie het zich niet kan veroorloven aan de zijlijn te staan met betrekking tot dergelijke belangrijke ontwikkelingen. Sterker nog: Nederland is er voorstander van als de Commissie zich ook financieel aan deze instrumenten zou committeren.

- Inzet van civiele bescherming en militaire middelen

De Nederlandse inbreng zal zich met betrekking tot deze paragraaf richten op (1) behoud van de tekst onder § 3.5. van de mededeling, en (2) opname van een passage in de consensus waarin duidelijk wordt aangegeven dat het humanitaire spoor leidend is bij humanitaire crises in derde landen. Daarnaast zal aan de Commissie verduidelijking worden gevraagd wat zij onder humanitaire hulpverlening en andere vormen van hulpverlening verstaat.

- (ad1) is van groot belang voor de samenhang en efficiëntie van de EU-respons op crises buiten de EU. De tekst in de mededeling op dit onderdeel wordt integraal door Nederland ondersteund. Het is daarbij van belang dat integraal wordt vastgehouden aan de MCDA- en Oslo-richtlijnen¹ zoals afgesproken door alle EU-lidstaten in VN-kader. Nederland is ingenomen met de tekst van de Commissie op dit punt. Met betrekking tot de *Oslo-guidelines* is de versie van november 2006 (waarin gesproken wordt over *civil defense assets*) leidend.
- (ad 2) De Commissie heeft geen gebruik gemaakt van de gelegenheid om de knoop door te hakken op een belangrijke vraag en pijnpunt: Wie is binnen de Commissie leidend op het gebied van rampenrespons in derde landen? Nu bestaat daarover geen eenduidigheid, met als gevolg dat zowel DG ECHO als DG Environment in dergelijk gevallen aan rampenrespons kunnen doen, zonder dat deze acties (afdoende) op elkaar zijn afgestemd. Nederland vindt dit een onwenselijke situatie en meent dat binnen de Commissie één instantie (conform het principe ‘*guichet unique*’) verantwoordelijk dient te zijn voor hulpverlening bij rampenrespons in derde landen. Wat Nederland (en gelijkgezinde lidstaten) betreft is dat - afhankelijk van het type crisis en hulpverlening - DG ECHO, dan wel een ander Commissie-onderdeel zoals DG Environment. Bij humanitaire crisis in derde landen is wat Nederland betreft het humanitaire spoor (DG ECHO) leidend. Omdat de Commissie gekozen heeft deze interne stammenstrijd in het midden te laten, lijkt er geen andere optie voorhanden dan dat de Raad zich hierover uitsprekt.
- Doordat de Commissie niet aangeeft welke vormen van hulpverlening zij onder humanitaire hulpverlening schaaft, en welke onder civiele protectie of een andere type hulpverlening, blijft onduidelijk wanneer civiele protectie of andere vormen van hulpverlening kunnen bijdragen aan een humanitaire hulpverleningsactie, en wanneer niet. Hiermee samenhangend verzuimt de Commissie aan te geven welke DG binnen de EU de leiding heeft bij welk type hulpverlening. Het een en ander maakt het moeilijk § 3.5, waar het gaat om *civil protection* op waarde te beoordelen.

- Coördinatie hulpverlening in EU-kader

In de mededeling staat als doelstelling vermeld het vaststellen van een implementatieagenda voor nauwere coördinatie van humanitaire hulpverlening. Nederland is voorstander van donorcoördinatie, in eerste instantie multilateraal en – waar mogelijk – met lokale autoriteiten. Verplichte afstemming op het tussenliggende EU-niveau voegt niet direct iets toe (veel LS zijn zeer kleine donoren), maar kan wel veel tijd kosten. Nederland is wel groot voorstander van effectieve operationele coördinatie in het veld, m.n. ook tussen DG ECHO en VN (wat doorgaans reeds het geval is). Wat Nederland betreft is humanitaire hulpverlening een gedeel-

¹ MCDA- en Oslo-richtlijnen: het betreft hier niet-bindende richtlijnen van de SGVN over de voorwaarden waaronder militaire en *civil defense* middelen kunnen worden ingezet in humanitaire crisis (zowel in conflictsituaties respectievelijk bij natuurrampen. MCDA staat voor *Military and Civil Defense Assets*.

de bevoegdheid en hoeft de Commissie niet namens de lidstaten te spreken als het gaat om humanitaire hulpverlening.

- Administratieve procedures

De mededeling wekt de indruk dat het huidige stringente financieel-administratieve beleid van de Commissie geen belemmering vormt voor snelle en effectieve humanitaire hulp. Nederland deelt die mening niet en wil graag dat de Raad hieraan aandacht besteed. Nederland wenst dat de administratieve procedures voor projectfinanciering bij DG ECHO versoepeld worden, m.n. in het geval van natuurrampen. Belangrijkste argumenten hiervoor zijn dat de geldende voorwaarden een flexibele en snelle respons bij plotseling opgekomen rampen juist in de weg kunnen staan. Behalve dat dit nadelig is voor hulpbehoevende mensen, kan het tevens negatieve consequenties hebben voor het imago van de EU. Daarnaast verhoogt het de transactiekosten bij partners van ECHO. Om de administratieve procedures te kunnen wijzigen dient de steun van de Raad en andere onderdelen van de Commissie ingeroepen te worden.

- Coherentie

Humanitaire hulp is zowel binnen de EU als in Nederland een belangrijk extern beleidsinstrument. Echter politieke beslissingen die de EU dan wel nationale regeringen nemen stroken niet altijd met de uitgangspunten van humanitaire hulp. Het bereiken van betere coherentie op de verschillende terreinen is een uitdaging die zowel bij de Commissie als bij de lidstaten ligt.

- Good Humanitarian Donorship

In de mededeling wordt verwezen naar dit belangrijkste beleidsproces in de humanitaire sector. Een groot deel van de lidstaten maken deel uit van dit proces, dat tevens is bekrachtigd in OESO/DAC-verband. Nederland streeft naar bekrachtiging van de *Good Humanitarian Donorship*-uitgangspunten door de Europese Unie en wil vooralsnog niet dat er daarnaast nog andere initiatieven worden ontwikkeld.