

Vergaderjaar 2020–2021

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3089

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 april 2021

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 2 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Mededeling Humanitair optreden EU

Fiche: Wijziging Verordening controle import dierlijke producten uit derde landen (Kamerstuk 22 112, nr. 3090)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

Fiche: Mededeling Humanitair optreden EU

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Mededeling van de Commissie aan het Europees parlement en de Raad over het humanitaire optreden van de EU: nieuwe uitdagingen, zelfde beginselen

b) Datum ontvangst Commissiedocument

10 maart 2021

c) Nr. Commissiedocument

COM(2021) 110

d) EUR-Lex

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0110&qid=1616503797994&from=NL>

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie

Niet opgesteld

f) Behandelingstraject Raad

Raad Buitenlandse Zaken (RBZ)

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Buitenlandse Zaken

2. Essentie voorstel

In de mededeling wordt uiteengezet hoe de EU uitdagingen op het gebied van humanitaire actie kan oppakken, in samenwerking met de humanitaire partners en andere donoren. De uitdagingen zijn erin gelegen dat de kloof tussen wereldwijde noden en beschikbare financiële middelen steeds groter wordt en dat fundamentele normen en beginselen meer dan ooit onder druk staan. De Commissie schetst een aantal thema's met daaraan gekoppelde mogelijke maatregelen die tegemoet moeten komen aan de toenemende behoeften en de financieringskloof verkleinen. Te weten: het verbeteren van de effectiviteit en efficiëntie van de hulp, het ontwikkelen van een capaciteit voor een Europese humanitaire respons, meer aandacht voor de gevolgen van klimaatverandering en milieufactoren en het vergroten van de donorbasis. Ook doet de Commissie voorstellen om de naleving van het internationaal humanitair recht te bevorderen en de versterking van het leiderschap van de EU te vergroten.

De Europese consensus over humanitaire hulp¹ en de verordening betreffende humanitaire hulp² blijven onderliggende referentiekaders. De EU zal 15% van haar oorspronkelijke humanitaire begroting besteden aan «vergeten crises»³ en 10% van de jaarlijkse begroting aan bescherming van kinderen en onderwijs in noodsituaties.

¹ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:42008X0130\(01\)&from=NL](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:42008X0130(01)&from=NL)

² Verordening (EG) nr. 1257/96 van de Raad.

³ Humanitaire crises waarvoor slechts beperkt wordt gedoneerd, algemene financieringstekorten zijn en weinig media-aandacht is.

Voor het verbeteren van de effectiviteit en efficiëntie van de hulp zal de EU, in lijn met afspraken uit de Grand Bargain⁴, meer operationele flexibiliteit aan partners bieden door het uitbreiden van de huidige programmapartnerschappen naar VN-organisaties en andere internationale organisaties. De steun voor het betrekken van lokale organisaties als partner bij de humanitaire hulp (lokalisatie) wordt vergroot door bijdragen aan landspecifieke gepoolde fondsen van de VN⁵ en andere financieringsmechanismen waarbij lokale actoren voorrang krijgen. Ook worden richtsnoeren ontworpen voor partnerschappen met lokale hulpverleners.

De mededeling constateert dat er lacunes kunnen zijn in de capaciteit van humanitaire organisaties om daadwerkelijk goederen te distribueren. Tijdens de Covid-19 pandemie heeft de EU een *Humanitarian Air Bridge* opgezet en daar wil de Commissie nu op voortbouwen, door een aanvullende EU-capaciteit voor de Europese humanitaire respons te ontwikkelen. Zodat de lidstaten en humanitaire partners snel humanitaire bijstand kunnen verlenen, in coördinatie met en in aanvulling op het Uniemechanisme voor civiele bescherming.

De Commissie vraagt aandacht voor de toenemende gevolgen van de klimaatverandering en milieuaantasting en wil de veerkracht van ontheemden vergroten door het plannen van vroegtijdige acties (anticiperende maatregelen). De EU zal bepleiten dat meer klimaatfinanciering wordt besteed aan het verbeteren van de klimaatbestendigheid en -aanpassing waar dat het meest nodig is. De Commissie zal vrijwillig het aandeel klimaat gerelateerde uitgaven binnen de humanitaire hulp bijhouden en zal werken aan de vergroening van haar eigen netwerk, in lijn met de Green Deal⁶. Ook partners wordt gevraagd hun voetafdruk te verkleinen.

Om nieuwe rampen te voorkomen en vicieuze cirkels van conflict te doorbreken, is structurele verandering en verbetering op de lange termijn nodig. De Commissie zal zich daarom inspannen om de koppeling tussen humanitaire hulp, ontwikkelingssamenwerking en vredesopbouw te versterken binnen de EU en met de lidstaten d.m.v. onder meer gezamenlijke analyses, het verbeteren van coördinatie mechanismen ter plaatse, een coherente operationele respons en een conflictgevoelige benadering. Door humanitaire respons op te nemen in politieke dialogen, het aangaan van allianties met andere donoren en het opzetten van een initiatief om middelen uit de private sector aan te trekken, beoogt de EU de middelenbronnen voor humanitaire actie uit te breiden.

Bevordering en naleving van het internationaal humanitair recht (IHR) moet volgens de Commissie centraal staan in het externe optreden van de EU. De Commissie wil dit o.a. bewerkstelligen door het instellen van een coördinatiemechanisme op EU-niveau opzetten om te zorgen voor een betere monitoring van schendingen van het IHR in de wereld. Het IHR dient daarnaast volledig in acht te worden genomen in het EU-sanctiebeleid, onder meer door consequent humanitaire uitzonderingen op te nemen in de sanctieregelingen van de EU. Ook stelt de Commissie voor te overwegen om schending van het IHR op te nemen als reden voor plaatsing op sanctielijsten in het kader van EU-sanctieregelingen.

⁴ https://interagencystandingcommittee.org/system/files/grand_bargain_final_22_may_final-2_0.pdf

⁵ <https://www.unocha.org/our-work/humanitarian-financing/country-based-pooled-funds-cbpf>

⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1588580774040&uri=CELEX:52019DC0640>

De EU zal zoveel als mogelijk op basis van een Team Europa-aanpak gemeenschappelijke boodschappen van de EU en haar lidstaten over belangrijke humanitaire crises bevorderen, geconsolideerde toezeggingen doen tijdens internationale humanitaire donorevenementen en geconsolideerde standpunten inbrengen in internationale en multilaterale fora.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland neemt als lid van de internationale gemeenschap zijn verantwoordelijkheid t.a.v. humanitaire hulp. Mensen in nood moeten snel de hulp krijgen die ze nodig hebben om te overleven en om te zorgen dat ze hun leven weer kunnen opbouwen. Dat is een kwestie van medemenselijkheid, van fatsoen, én van eigenbelang: een stabiele en welvarende wereld is immers ook goed voor Nederland⁷.

De Global Humanitarian Overview 2021⁸ laat zien dat wereldwijd de noden stijgen. Als gevolg van COVID-19 maar eveneens doordat politieke conflicten intenser worden, honger toeneemt evenals extreme weerschokken. De Nederlandse inzet is er op gericht noodhulpverlening mogelijk te maken door het voorspelbaar en «ongeoormerkt» financieren van het werk van partnerorganisaties én richt zich op politieke, diplomatieke en beleidsinitiatieven – vaak samen met andere landen. Het grootste gedeelte van de Nederlandse humanitaire bijdrage wordt verstrekt via meerjarige financiering aan humanitaire VN-organisaties en -fondsen, de internationale beweging van het Rode Kruis en de Rode Halve Maan (ICRC) en de Dutch Relief Alliance (DRA)⁹. De beleidsmatige en diplomatieke inzet is erop gericht dat hulpverlening gebeurt in overeenstemming volgens de principes van menselijkheid, onafhankelijkheid, onpartijdigheid en neutraliteit; dat bij conflicten humanitaire rechtsregels worden nageleefd; en dat hulpverlening effectief en efficiënt gebeurt, met goed onderbouwde prioriteitstelling, transparant en rekening houdend met de lokale situatie¹⁰.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt de mededeling. Het is de eerste sinds 2006 en gegeven de ontwikkelingen sindsdien, de *World Humanitarian Summit* in 2016¹¹ en de *Grand Bargain* afspraken, is een geüpdatete mededeling op zijn plaats. De EU en haar lidstaten zijn samen de grootste humanitaire donor en door een duidelijk, gezamenlijk beleid uit te dragen, kan impact voor de mensen in nood vergroot worden. Het kabinet is dan ook zeer positief over de hoofdlijnen van de mededeling: het verbeteren van de effectiviteit en efficiëntie van de hulp en het bevorderen van het naleven van het internationaal humanitair recht.

De aandacht voor het verbeteren van effectiviteit en efficiëntie van de hulp en het verbeteren van de kwaliteit, is van groot belang voor het bereiken van meer mensen. Het kabinet verwelkomt dat de EU toewerkt naar meerjarige programmatische partnerschappen. Er liggen kansen voor de EU om deze partnerschappen uit te breiden naar (I)NGO partners, in aanvulling op de VN en ICRC. De Covid-19 pandemie en de respons daarop hebben het belang van het betrekken van lokale partners in het ontwerp en de implementatie van humanitaire hulp opnieuw bevestigd.

⁷ Kamerstuk 34 952, nr. 62

⁸ <https://gho.unocha.org/>

⁹ Kamerstuk 35 952, nr. 128

¹⁰ Kamerstuk 35 952, nr. 128

¹¹ <https://agendaforhumanity.org/summit>

Het kabinet verwelkomt daarom de intentie van de EU om de inzet t.a.v. lokalisatie te vergroten, daarbij de lokale context in ogenschouw nemend. Het is van belang daarbij te zorgen dat niet alleen financiering lokale partners bereikt, maar dat er sprake is van een gelijkwaardig partnerschap met lokale organisaties.

In principe staat het kabinet positief tegenover het opzetten van een capaciteit voor de Europese humanitaire respons om aanschaf, transport en distributie van hulpgoederen te faciliteren. Dit dient echter wel complementair te zijn aan bestaande faciliteiten en instrumenten van de EU en humanitaire partners, zoals dat ook tijdens de Covid-respons het geval was, en deze niet te dupliceren. Het kabinet vindt het positief dat bij de Europese humanitaire respons specifiek helderheid wordt verschaft over de samenhang met het Uniemechanisme voor civiele bescherming. Dit komt de transparantie van dit Uniemechanisme ten goede.

Het kabinet onderschrijft dat humanitaire actie alleen onvoldoende is om de wereldwijde noden te adresseren, en bovenal, dat het van groot belang is deze noden op voorhand zoveel mogelijk te minimaliseren. Dat is alleen mogelijk wanneer er aandacht is voor de grondoorzaken, preventie en anticiperende actie. Het kabinet is van mening dat het verder operationaliseren van de *triple nexus* tussen humanitair, ontwikkeling en vredesopbouw in de mededeling goed is verwerkt. Wel zou het kabinet graag zien dat de Commissie in de uitwerking vrouwen en meisjes niet alleen als kwetsbare groep ziet, maar ook als *agents of change*. Daarnaast ziet het kabinet in dit licht graag dat er meer aandacht is voor mentale en psychosociale hulp als dwarsdoorsnijdend thema. Humanitaire hulp zou niet alleen conflict-sensitief moeten zijn, maar daar waar mogelijk, ook moeten bijdragen aan eerlijke en inclusieve vrede. Het kabinet is van mening dat doeltreffende civiel-militaire coördinatie op humanitair vlak in lijn dient te zijn met de *Oslo richtlijnen* en dat onafhankelijke, onpartijdige en neutrale hulp gegarandeerd moet zijn. Betere coördinatie tussen civiele en militaire partijen is daarbij wenselijk. Het kabinet zal erop toezien dat de *Oslo richtlijnen*¹² leidend blijven en militaire middelen alleen als laatste redmiddel worden ingezet.

Klimaatverandering is een concrete aanleiding voor het beter verbinden van anticiperende actie met duurzame ontwikkelingsstrategieën ter verbetering van de weerbaarheid van mensen. Ook het Nederlandse beleid is erop gericht meer aandacht te vragen voor klimaatadaptatie en de weerbaarheid van kwetsbaren te verbeteren. Het kabinet verwelkomt dan ook de aandacht in de mededeling voor klimaatverandering en de intentie van ECHO om de eigen klimaat- en milieuvoetafdruk te verkleinen en ook humanitaire partners hierop aan te spreken, in lijn met de afspraken uit de *Green Deal*.

Positief is het kabinet ook over het centraal stellen van het naleven van IHR en de humanitaire principes van menselijkheid, neutraliteit, onpartijdigheid en onafhankelijkheid. Het is noodzakelijk om hier vanuit de EU aandacht voor te blijven vragen, zeker nu het humanitaire recht meer en meer onder druk staat. Niet alleen vanuit een normen en waarden perspectief, maar ook als voorwaarde voor het verlenen van effectieve hulp. Een gezamenlijke EU inzet op het creëren van een *enabling environment* voor het verlenen van humanitaire hulp en het opheffen van restricties die de toegang tot getroffen personen verkleinen, zal meer gewicht in de schaal leggen dan wanneer lidstaten afzonderlijk hiervoor pleiten. Ernstige schendingen van IHR kunnen eventueel, op een

¹² <https://www.unocha.org/sites/unocha/files/OSLO%20Guidelines%20Rev%201.1%20-%20Nov%2007.pdf>

case-by-case basis, een reden zijn om sancties op te leggen, waarbij de negatieve impact op humanitaire activiteiten vanzelfsprekend vermeden moeten worden. Dit dient alleen ingezet te worden wanneer alle andere opties uitgeput zijn.

Sancties kunnen legitieme middelen zijn, maar tegelijkertijd ook een negatief effect hebben op het verlenen van humanitaire hulp. De Commissie stelt in de mededeling voor humanitaire uitzonderingen op te nemen in de sanctieregimes van de EU. Dit kan volgens het kabinet inderdaad effectief zijn, waarbij het wel wil vermijden dat het een *one-size fits all* wordt. Er dient altijd op een case-by-case basis gekeken te worden op welke wijze onbedoelde negatieve effecten van sancties op het verlenen van humanitaire hulp het beste tegengegaan kunnen worden.

Het kabinet is het eens met de Commissie dat de EU en de lidstaten als grootste humanitaire donor hun mogelijkheden om zichtbaarheid te vergroten en krachtiger op te treden als «Team Europa»¹³ beter kunnen benutten, als donor en als partners. Dit kan onder meer door gezamenlijke positiebepaling en het uitdragen van gemeenschappelijke boodschappen (*common messages*). Het ultieme doel zal altijd het maximaliseren van de impact zijn, hetgeen op verschillende manieren bereikt kan worden. Het kabinet zal er op toezien dat hierin flexibiliteit betracht zal worden.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

In zijn algemeenheid staan de EU-lidstaten positief tegenover de mededeling, de reikwijdte ervan en de daarin vervatte uitgangspunten en prioriteiten. Er is steun vanuit de lidstaten voor het adresseren van de financieringskloof. Enkele lidstaten geven aan daarbij ook te verwachten dat de donorbasis binnen de EU uitgebreid wordt; momenteel dragen slechts 6 tot 8 lidstaten (waaronder Nederland) substantieel bij¹⁴. Ook is er steun vanuit de lidstaten voor de Team Europe aanpak, waarbij dit door lidstaten wel verschillend wordt ingevuld. Enkele lidstaten vragen meer aandacht voor gender mainstreaming in de humanitaire respons en voor enkel lidstaat zijn mensen met handicap een specifiek aandachtsgebied. Verschillende lidstaten hebben bedenkingen bij het voorstel om ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht op te nemen als reden voor plaatsing op sanctielijsten in het kader van EU-sanctieregelingen en willen hier graag nader over doorspreken. Het Europees parlement heeft zich tot dusverre nog niet uitgesproken over de mededeling.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk

a) Bevoegdheid

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. De mededeling heeft betrekking op het terrein van humanitaire hulp. 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). De Commissie is zodoende bevoegd deze mededeling uit te vaardigen.

¹³ Bundelen van de middelen van alle EU-instellingen met de middelen die worden gemobiliseerd door de EU-lidstaten en de Europese financiële instellingen om grotere kritische massa te bereiken.

¹⁴ <https://fts.unocha.org/>

b) Subsidiariteit

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit. De mededeling heeft tot doel om bij te dragen aan het verbeteren en versterken van de humanitaire inspanningen van de EU. Het verbeteren en versterken van de humanitaire inspanningen kan het beste door optreden op EU-niveau worden bereikt. Optreden op EU-niveau vergroot immers niet alleen de zichtbaarheid, maar biedt ook de mogelijkheid krachtiger op te treden als «Team Europe». Door gezamenlijke positiebepaling en het uitdragen van gezamenlijke boodschappen kan de impact van de humanitaire hulp worden vergroot. Optreden op EU-niveau is daarom gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit van de mededeling is positief. De in de mededeling aangekondigde acties, zoals het toewerken naar meerjarige programmatische partnerschappen en meer samenwerking met lokale partners, het opzetten van een *European Humanitarian Response Capacity* en het centraal stellen van het naleven van internationale humanitair recht, zijn geschikt om bij te dragen aan het verbeteren en versterken van de humanitaire hulp van de EU. Het voorgestelde optreden uit de mededeling staat bovendien in evenredige verhouding tot de beoogde resultaten en gaat niet verder dan hiervoor noodzakelijk is; het laat voldoende ruimte aan de lidstaten om een eigen humanitair beleid te voeren.

d) Financiële gevolgen

Er zullen voor deze mededeling geen additionele middelen worden gevraagd. In het meerjarig financieel kader 2021–2027 is voorzien dat een totaalbedrag van 10,3 miljard EUR zal worden toegewezen aan het EU programma Humanitaire Hulp, waarbinnen de capaciteit voor de Europese humanitaire respons wordt gefinancierd. 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 voor de Rijksbegroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk en concurrentiekracht en administratieve lasten

Het voorstel van de Commissie heeft geen gevolgen voor concurrentie, de regeldruk of administratieve lasten. Eventueel zou regeldruk en lasten voor internationale organisaties en NGO's verlicht worden door de mededeling als gevolg van het uitbreiden van de meerjarige en flexibele financieringsregelingen met humanitaire partners.