



Brussel, 25.9.2013
COM(2013) 658 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**Jaarverslag over het beleid van de Europese Unie inzake humanitaire hulp en civiele
bescherming en de uitvoering daarvan in 2012**

1. INLEIDING

Bij rampen is snelle hulpverlening noodzakelijk. Tijdig ingrijpen van de internationale gemeenschap kan een kwestie van leven of dood zijn. De Europese Unie (EU) en haar lidstaten verstrekken samen meer dan de helft van de financiële middelen voor noodhulp ten behoeve van slachtoffers van door de natuur of de mens veroorzaakte rampen¹ in de hele wereld en bevorderen daadwerkelijk de naleving van het internationale humanitaire recht.

In dit jaarverslag wordt toelichting gegeven bij de belangrijkste beleidsresultaten en activiteiten van de Europese Commissie op het gebied van humanitaire hulp, die in 2012 hoofdzakelijk via het directoraat-generaal Humanitaire Hulp en Civiele Bescherming (ECHO) ten uitvoer zijn gelegd. In het jaarverslag is geen gedetailleerde beschrijving van alle ondernomen werkzaamheden en acties opgenomen, maar worden de kernactiviteiten en de ontwikkelingen van algemeen belang beschreven.

Sinds 2010 is zowel humanitaire hulp als civiele bescherming opgenomen in het mandaat van ECHO. Dit zijn de twee belangrijkste mechanismen waarmee de Europese Unie kan zorgen voor snelle en doeltreffende noodhulp aan personen die geconfronteerd worden met de onmiddellijke gevolgen van een ramp.

Met **de humanitaire hulp van de EU** wordt noodhulp verstrekt aan mensen in nood buiten de EU. Vaak is deze hulp een reddingslijn voor wie geconfronteerd wordt met de onmiddellijke gevolgen van een ramp. Op grond van de **Verordening inzake humanitaire hulp**² heeft de EU als mandaat het redden en beschermen van mensenlevens. Voorts wil de EU met het verlenen van humanitaire hulp het lijden voorkomen of verlichten en de individuele menselijke integriteit en waardigheid waarborgen door hulp en bescherming te bieden bij humanitaire crises. Daarnaast bevordert de Commissie de coördinatie met en tussen de EU-lidstaten op het vlak van humanitaire acties en beleidsmaatregelen.

De algemene prioriteit is te zorgen voor een zo efficiënt mogelijk beheer van de hulp, waardoor wordt gewaarborgd dat de bijstand die de EU aan mensen in nood verleent, het maximale effect heeft en in overeenstemming is met de beginselen van het internationaal recht. De EU verdedigt altijd de **humanitaire beginselen** van onpartijdigheid, neutraliteit, menselijkheid en onafhankelijkheid.

Het andere belangrijke hulpverleningsinstrument van de EU is **civiele bescherming**. Via ECHO streeft de Commissie ernaar om de samenwerking te bevorderen en te vergemakkelijken tussen de 32 landen die deelnemen aan het mechanisme voor civiele bescherming³ met het oog op een betere preventie van en bescherming tegen natuurrampen, technologische rampen en door de mens veroorzaakte rampen, zowel binnen als buiten Europa.

¹ Volgens de meest recente (2012) beschikbare gegevens (Global Humanitarian Assistance: <http://www.globalhumanitarianassistance.org>).

² Verordening (EG) nr. 1257/96 van de Raad van 20 juni 1996 betreffende humanitaire hulp.

³ Het EU-mechanisme voor civiele bescherming (hierna "CPM" genoemd) bestaat uit 32 landen (27 EU-lidstaten plus Kroatië, de voormalige Joegoslavische republiek Macedonië, IJsland, Liechtenstein en Noorwegen), die samenwerken op het gebied van civiele bescherming. De bijstand kan de vorm aannemen van steun in natura, uitrusting en teams, of kan betrekking hebben op het sturen van deskundigen om de behoeften te evalueren. Bijstand wordt gefinancierd met overheidsmiddelen. Indien aan derde landen bijstand moet worden verleend, gaat deze meestal gepaard met humanitaire hulp of vloeit zij hierin over. De operationele kern van het CPM wordt gevormd door het Europees Centrum voor respons in noodsituaties (hierna "ERC" genoemd, het voormalige MIC, waarnemings- en informatiecentrum). Het centrum is 24 uur per dag en zeven dagen per week bereikbaar. Een land binnen of buiten de EU dat wordt getroffen door een ramp en dat is overweldigd door de omvang van deze ramp, kan om bijstand verzoeken via het MIC/ERC.

Via deze instrumenten heeft de EU in 2012 aanzienlijke, op behoeften gebaseerde bijstand verstrekt - in totaal 1344 miljoen EUR aan vastleggingskredieten⁴ - met inbegrip van:

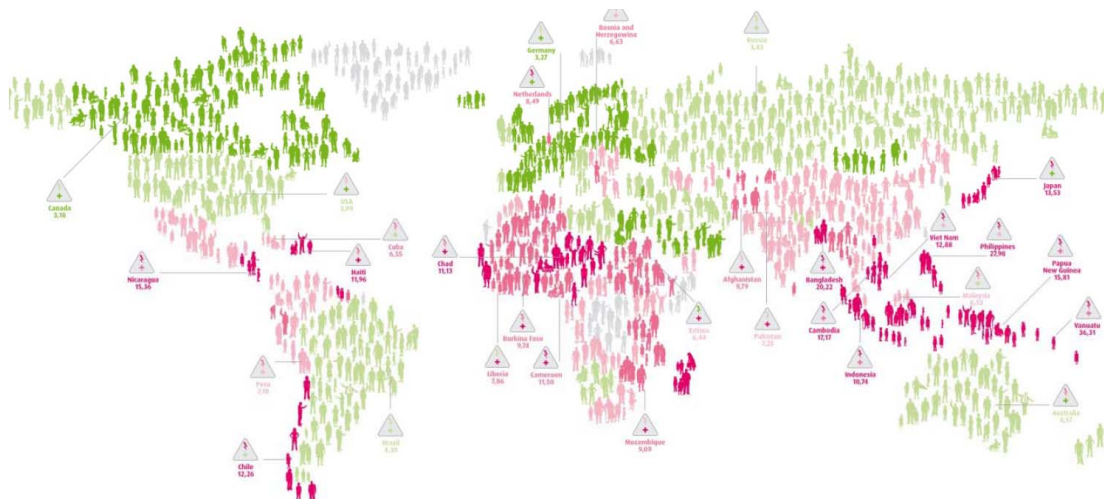
- humanitaire hulpacties waarmee hulp is verleend aan ongeveer **122 miljoen slachtoffers**⁵ van door de natuur of de mens veroorzaakte rampen of aanhoudende crises. In meer dan 90 niet-EU landen is hulp verleend.
- 38 activeringen van het mechanisme voor civiele bescherming⁶ in 2012 (het cijfer omvat de verzoeken om bijstand, vroegtijdige waarschuwingen, en monitoring).

2. DE MONDIALE CONTEXT

Het jaar 2012 werd gekenmerkt door een zeer groot aantal humanitaire crises en rampen, en een grote kwetsbaarheid. Behoeften beginnen nu de beschikbare middelen te overtreffen. Voorts wordt het verstrekken van humanitaire hulp en civiele bescherming steeds complexer. Door de grotere frequentie en ernst van natuurrampen met aanzienlijke gevolgen doen er zich vaker humanitaire crises voor zonder dat daarvoor gewaarschuwd is.

Uit de statistieken die door het Centrum voor Onderzoek van de Epidemiologie bij Rampen (CRED)⁷ en het VN-bureau voor rampenvermindering (UNISDR)⁸ zijn gepubliceerd, blijkt dat er zich in de loop van 2012 310 natuurrampen van uiteenlopende grootte hebben voorgedaan. Bij deze rampen zijn bijna 10000 mensen omgekomen en 106 miljoen mensen wereldwijd getroffen. Op mondiaal niveau was Azië het continent dat het meest is getroffen door natuurrampen. Dit blijkt zowel uit het aantal rampen (42% van de mondiale rampen) als het aantal slachtoffers (64%). De gevolgen van rampen op minder ontwikkelde economieën zijn zeer aanzienlijk: bijvoorbeeld, de schade die is veroorzaakt door de tropische storm Bopha in de Filipijnen en overstromingen in Pakistan. Afrika werd ernstig getroffen door zowel droogte als overstromingen. De gevolgen van grote rampen zijn verschrikkelijk en uiteenlopend: verlies van mensenlevens, verlies van huisvesting, vernietiging van gewassen en bestaansmiddelen.

Kaart met risico's voor mondiale rampen



⁴ 1317 miljoen EUR voor humanitaire hulp en 27 miljoen EUR voor civiele bescherming.

⁵ Waarvan 108 miljoen mensen werden geholpen met humanitaire hulp en voedselhulp en 14 miljoen via programma's ter anticipatie van rampen.

⁶ Zoals in punt 2.2 wordt uiteengezet, hadden in totaal 16 activeringen betrekking op landen binnen het EU-mechanisme voor civiele bescherming (EUCPM) en hadden 22 betrekking op landen buiten het mechanisme.

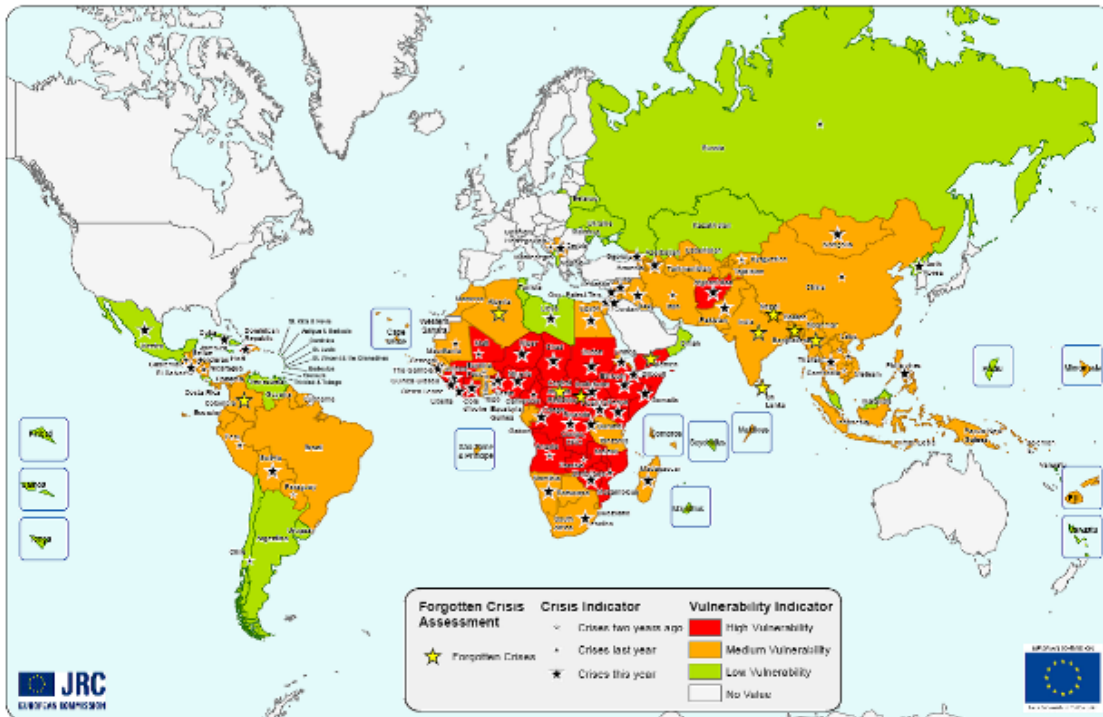
⁷ www.cred.be.

8 www.unisdr.org.

Interne gewapende conflicten blijven de belangrijkste oorzaak van door de mens veroorzaakte humanitaire rampen, waarbij de burgerbevolking steeds meer wordt blootgesteld aan geweld en lijden. Zulke conflicten worden vaak gekenmerkt door het feit dat het internationaal humanitair recht (IHR) en de beginselen van het IHR door de daders niet worden nageleefd. Als gevolg daarvan treedt een beperking op van de "humanitaire ruimte", waarbinnen de humanitaire hulp zonder belemmering op neutrale en onpartijdige wijze kan worden verstrekt. In deze context worden de humanitaire toegang tot mensen in nood en de veiligheid en bescherming van de burgerbevolking en de humanitaire vrijwilligers steeds problematischer. In al deze opzichten zijn de algemene situatie en de werkomstandigheden verslechterd, vooral in Syrië, Niger, Mali en de Centraal-Afrikaanse Republiek (CAR). In andere landen kon sinds 2012 geen verbetering in de veiligheidssituatie worden vastgesteld. Hierbij gaat het in het bijzonder om Somalië, de Democratische Republiek Congo (DRC) en Afghanistan.

Hoewel slechts enkele rampen met naam zijn vermeld, werd de responscapaciteit van de internationale humanitaire gemeenschap door de impact van deze rampen zwaar op de proef gesteld. In 2012 deden de Verenigde Naties een geconsolideerde oproep tot giften voor een bedrag van 8,9 miljard USD en ontvingen zij financiering ten belope van 5,6 miljard USD voor humanitaire behoeften in 21 landen. Er is een steeds grotere wanverhouding tussen de stijgende wereldwijde humanitaire behoeften, enerzijds, en de steeds schaarsere beschikbare middelen om aan deze behoeften te voldoen, anderzijds. Dit geldt in het bijzonder in het licht van de economische en financiële crisis die vele westerse donorlanden heeft getroffen. De chronische kwetsbaarheid in veel delen van de wereld wordt verergerd door de wereldwijde economische crisis.

Het betekent tevens dat donoren hun inspanningen moeten opvoeren om op een meer efficiënte manier te reageren op rampen, door nog beter gebruik te maken van hun beperkte middelen. Voor de Commissie betekent dit concreet dat bij de samenwerking met de partners moet worden uitgekeken naar mogelijkheden om efficiënter te werken. In deze geest is ECHO gestart met het '**toetsingsproces**' – een intern initiatief dat tot doel heeft de bedrijfsprocessen en ondersteuningssystemen om te vormen, waarbij ernaar gestreefd wordt om zowel efficiëntieverhogingen als een grotere kwaliteit/doeltreffendheid tot stand te brengen. Het doel moet zijn beter het hoofd te kunnen bieden aan rampen, om aldus de vernietigende gevolgen ervan op de getroffen bevolkingsgroepen en hun middelen van bestaan te verminderen. Voorts heeft de EU als onderdeel van **het internationale humanitaire stelsel** ook een sleutelrol om andere landen en regio's aan te moedigen om hun deelname aan humanitaire paraatheid en respons op te voeren, om de toenemende middelen van de opkomende economieën doeltreffender te richten op humanitaire actie en rampenrespons. Tegelijkertijd worden verdere synergieën tussen humanitaire hulp en civiele bescherming ontwikkeld. In 2012 zijn de voorbereidingen voortgezet voor de opening in 2013 van het **Europees Centrum voor respons in noodsituaties** (ERC) met het oog op zowel een versterking van de capaciteit van de Commissie om een knooppuntfunctie te vervullen bij civiele bescherming als een betere coördinatie tussen civiele bescherming en humanitaire hulp bij reacties op rampen.



Het belang van het opbouwen van paraatheid en weerbaarheid van kwetsbare gemeenschappen is aangetoond door het langetermijneffect op de levenskwaliteit en de bestaansmiddelen in de nasleep van grote crises, zoals de aardbeving van 2010 in Haïti en de steeds terugkerende droogte in de Hoorn van Afrika en de Sahel. Deze rampen tonen aan hoe cruciaal het is om het herstel op de langere termijn en de ontwikkelingsbehoeften reeds in een zeer vroeg stadium van een humanitaire respons adequaat aan te pakken. Alleen als humanitaire hulpverleners en ontwikkelingswerkers samenwerken, kunnen de vernietigende gevolgen van steeds weer terugkerende rampen worden tegen gegaan en kunnen de vooruitzichten op duurzame ontwikkeling daadwerkelijk verbeteren. Om die reden is de Commissie bezig met het opstellen van een actieplan en richtsnoeren voor weerbaarheid, waarbij gestreefd wordt naar **samenhang tussen noodhulp, herstel en ontwikkeling (LRRD)**. De Commissie werkt actief aan de verbetering van de samenhang tussen noodhulp, herstel en ontwikkeling en streeft naar een hechtere samenwerking met andere diensten van de Commissie en andere donoren.

In 2012 werden humanitaire organisaties ook geconfronteerd met steeds grotere problemen om toegang te krijgen tot de mensen die hulp nodig hebben. Vaak wordt de humanitaire ruimte beperkt door regeringen en milities of gewapende groepen, die soms geen enkel respect hebben voor zelfs maar de meest elementaire bescherming die onder het internationale humanitaire recht wordt gegarandeerd. Toegangsbeperkingen voor humanitaire organisaties kwamen het vaakst voor in conflictgebieden en/of streken die geteisterd werden door wetteloosheid als gevolg van politieke problemen (bv. Syrië, Mali, Somalië en Sudan/Zuid-Sudan). In vele conflictgebieden (bv. de DRC, Somalië, Sudan) waren humanitaire hulpverleners getuige van een niets ontziende oorlogsvoering, inclusief het tot doelwit nemen van burgers en seksueel geweld als oorlogswapen.

In 2012 deed er zich een sterke toename voor van aanvallen op humanitaire hulpverleners, met inbegrip van ontvoeringen, uitwijzingen en moorden. Donoren moesten de risico's voor de veiligheid van het humanitaire personeel en de ter beschikking gestelde middelen en infrastructuur beheren en beperken. Financiële middelen en eigendommen die door donoren

zijn gefinancierd, zijn door sommige regeringen in beslag genomen of "geleend", waarbij sommige humanitaire hulporganisaties zijn uitgewezen zodra zij van hun middelen waren ontdaan. Dit is een zorgwekkende ontwikkeling.

2.1. Interventies voor humanitaire hulp

Natuurrampen hebben ook in 2012 menselijk lijden en zware schade veroorzaakt in de hele wereld. De Commissie heeft in verband met dit soort rampen een tweevoudige strategie opgezet:

- snelle respons, door het verstrekken van humanitaire hulp en het mogelijk maken en coördineren van de bijstandsverlening op het gebied van civiele bescherming. Deze bijstand wordt op vrijwillige basis verstrekt door EU-lidstaten aan andere landen (EU-lidstaten of derde landen) die deelnemen aan het civielebeschermingsmechanisme;
- rampenparaatheid, door het bepalen van de geografische gebieden en bevolkingsgroepen die het meest kwetsbaar zijn voor natuurrampen en waarvoor specifieke programma's voor rampenparaatheid worden opgezet. In 2012 is de EU steun blijven verlenen aan de DIPECHO⁹programma's in zuidelijk Afrika, de Kaukasus, Centraal-Azië, Zuidoost-Azië en Centraal-Amerika.

In 2012 verstrekte de EU humanitaire bijstand om de gevolgen van de volgende rampen aan te pakken:

- aardbevingen in Costa Rica, Guatemala en de Filipijnen;
- droogte in West-Afrika (Burkina Faso, Mauritanië, Mali, Niger, Tsjaad), in de Hoorn van Afrika (Djibouti, Ethiopië, Kenia, Somalië) en in Afghanistan;
- overstromingen in Pakistan, Bangladesh, India, Sri Lanka, de Filipijnen, Myanmar, Fiji, Peru, Ecuador, Paraguay, Bolivia, Costa Rica, Panama, Nigeria, Niger, Senegal, Benin, Gambia, en zuidelijk Afrika;
- cyclonen/orkanen/tropische stormen in India, Zuidoost-Azië (Cambodja, Laos, de Filipijnen, Thailand, Vietnam), het Caribisch gebied (Haïti, Cuba, de Dominicaanse Republiek) en de Indische Oceaan (Madagaskar, Mozambique);
- epidemieën, voornamelijk in West-Afrika, de DRC, Sudan, Zuid-Sudan, Ivoorkust, Haïti, El Salvador, Laos en Pakistan.

Wat betreft de "**door de mens veroorzaakte crises**" hadden het conflict en de burgeroorlog in **Syrië** verstrekken gevolgen. Er ontstond een grote uittocht van Syrische vluchtelingen naar buurlanden, zoals Turkije, Jordanië en Libanon, waardoor de noodzaak van een zeer aanzienlijke humanitaire respons van de EU overduidelijk werd. Eind 2012 bedroegen de financiële middelen die de EU had vrijgemaakt voor humanitaire hulp aan Syrië in totaal **149,3 miljoen EUR**, waarbij zowel in Syrië als aan degenen die het geweld in het land moesten ontvluchten, levensreddende bijstand werd verleend. Deze humanitaire bijstand omvat:

- in Syrië — voor binnenlandse ontheemden en gastgemeenschappen: onder meer medische noodhulp, bescherming, voedsel en voedingsmiddelen, water, sanitaire voorzieningen, huisvesting, de voorbereiding op de winter en psychosociale hulp. Voorts had de bijstand betrekking op de behoeften van de meest kwetsbare Palestijnse vluchtelingen;

⁹ DIPECHO (Disaster Preparedness ECHO) is een specifiek programma voor rampenparaatheid. Het is toegespitst op zeer kwetsbare gemeenschappen in sommige van de meest rampgevoelige regio's in de wereld.

- buiten Syrië — voor mensen die hun huis zijn ontvlucht en bescherming hebben gezocht in aangrenzende landen en gastgemeenschappen: onder meer huisvesting, voorbereiding op de winter, voedsel, water & sanitaire voorzieningen, dringende medische verzorging om te voorkomen dat de invaliditeit onder de gewonden verder toeneemt, en juridische bijstand.

Talrijke coördinatiebijeenkomsten vonden plaats tussen de verschillende diensten van de Commissie¹⁰ om dubbel werk en dubbele financiering te voorkomen en ervoor te zorgen dat de activiteiten elkaar aanvulden.

Een ander voorbeeld van een door de mens veroorzaakte crisis is de toestand in **Colombia**. Hoewel het land momenteel een cruciaal vredesproces doorloopt, zijn de humanitaire gevolgen nog steeds voelbaar: schending van de mensenrechten, straffeloosheid, ontheemding van burgers en bloedbaden onder de burgerbevolking, en in het conflict "verstrikte" burgers. Colombia heeft het op één na hoogst percentage binnenlandse ontheemden (na Syrië), waarvan het aantal jaarlijks toeneemt met in totaal 200 000 tot 300 000 personen. Het gecumuleerde totale aantal ontheemden bedraagt 5 miljoen personen volgens de ngo's, en 3,5 miljoen volgens de Colombiaanse regering.

De EU drong ook op aan aanvullende financiering van andere donoren, en streefde ernaar deze extra bijstand toe te spitsen op de behoeften van ontheemde bevolkingsgroepen in geheel Syrië en dus niet alleen in de "vluchtelingentrekpleisters". Voorts heeft de EU ervoor gepleit het aantal humanitaire organisaties uit te breiden dat gemachtigd is tot het verlenen van bijstand binnen Syrië om het hoofd te kunnen bieden aan de toenemende behoeften, waarbij het vereist is dat burgers (inclusief humanitaire hulpverleners en medisch personeel) en faciliteiten naar behoren worden beschermd en dat de toegang tot de conflictgebieden in het land aan geen enkele beperking onderhevig is.

De postelectorale crisis in **Ivoorkust** bleef aanslepen, met gevolgen voor de buurlanden, in het bijzonder Liberia en Ghana, wegens de aanhoudende aanwezigheid van vluchtelingen. In **Mali** nam de kwetsbaarheid van de bevolking toe als gevolg van de oorlog en de ermee gepaard gaande levensmiddelen- en voedselcrisis. In beide landen heeft ECHO de vluchtelingen actief gesteund, door ervoor te zorgen dat zij opnieuw toegang kregen tot gezondheidszorg, waarbij de aandacht werd toegespitst op bijstand op het vlak van voedings- en levensmiddelen en gezorgd werd voor bescherming.

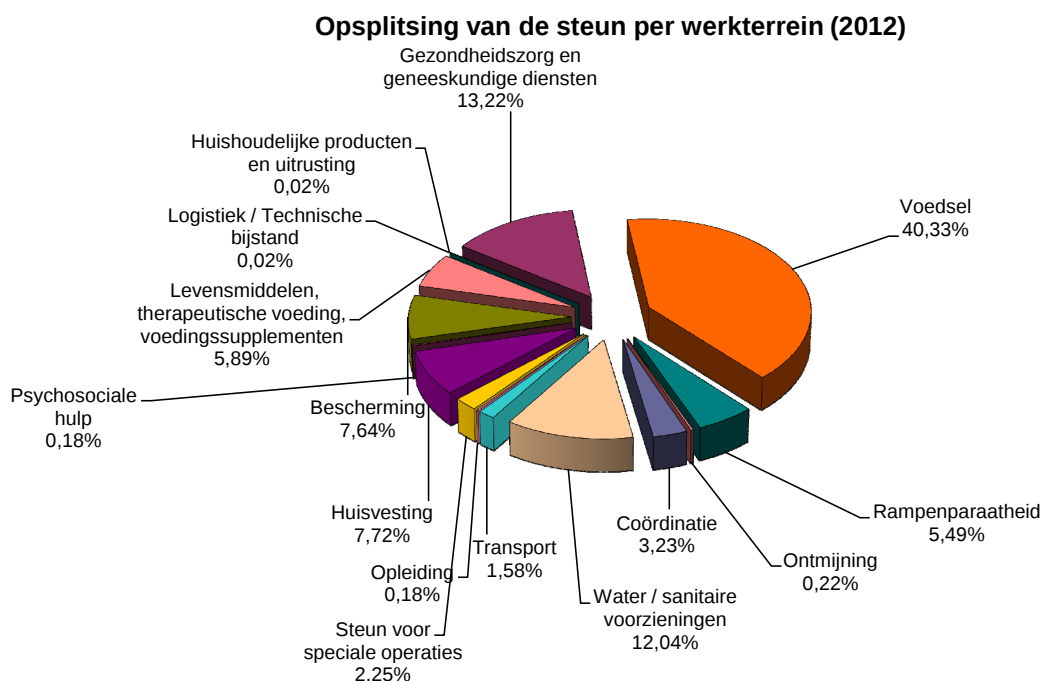
In **India** braken gewelddadigheden uit tussen de bevolkingsgroepen in Assam, met de ontheemding van honderdduizenden mensen tot gevolg. Voorts deed er zich ook geweld tussen bevolkingsgroepen voor in de deelstaat Rakhine. De EU verstrekke basisvoorzieningen zoals veilig drinkwater, sanitaire voorzieningen, huisvesting, niet-levensmiddelen, bescherming, voedingsmiddelen en medische zorg. In **Myanmar** waren 126 000 mensen ontheemd. Veel hulporganisaties hebben hun activiteiten opgeschort en hun personeelsleden hebben het land verlaten als gevolg van het sterke anti-VN/ngo-sentiment. In sommige gevallen heeft dit geleid tot de arrestatie van het humanitaire personeel. In de deelstaat Kachin bleef het interne conflict aanslepen met aanzienlijke humanitaire gevolgen voor de burgerbevolking (75 000 ontheemden). Binnenlandse ontheemden konden rekenen op voedselhulp, water en sanitaire voorzieningen, onderdak, andere goederen dan levensmiddelen, gezondheidszorg en bescherming. Aangezien de toegang ernstig werd belemmerd, konden bijna 40 000 binnenlandse ontheemden niet bereikt worden door de hulpagentschappen.

¹⁰ Humanitaire hulp en civiele bescherming (ECHO), Ontwikkeling en samenwerking - EuropeAid (DEVCO), Dienst Instrumenten buitenlands beleid (FPI), Europese Dienst voor extern optreden (EDED), DG Binnenlandse zaken (HOME), DG Uitbreiding (ELARG), DG Economische en financiële zaken (ECFIN), DG Begroting (BUDG).

De Commissie heeft gereageerd op verscheidene **aanslepende en complexe noodsituaties**, inclusief in de volgende gevallen:

- **Sudan en Zuid-Sudan:** sinds de splitsing van Sudan in twee landen in juli 2011 woedt er een aanhoudend conflict in de Sudanese grensstaten van Zuid-Kordofan en Blauwe Nijl. Dit heeft geleid tot een vluchtelingenstroom van 173 000 vluchtelingen naar Zuid-Sudan en 35 000 naar Ethiopië. De levensomstandigheden in de vluchtelingenkampen in de nabijheid van de grens waren in 2012 zeer penibel. Op het einde van het jaar moest nog steeds aanzienlijke bijstand worden verleend aan 1,7 miljoen binnenlandse ontheemden in Darfur (Sudan). Het periodiek uitbreken van interetnische conflicten in Zuid-Sudan had tot gevolg dat 183 000 mensen ontheemd werden. Het ingrijpen van de Commissie was voornamelijk toegespitst op de terbeschikkingstelling van voedsel, zuiver water, sanitaire voorzieningen, voeding en gezondheidsdiensten. Ook zijn activiteiten op het vlak van preventie en paraatheid en een vaccinatiecampagne ten uitvoer gelegd.
- In **Palestina** heeft de bevolking nog steeds te kampen met ernstige ontberingen en sociale problemen. Een langdurige sociaal-economische crisis, waarbij de mobiliteit sterk wordt belemmerd en fysieke goederen herhaaldelijk worden vernietigd, heeft tot grote armoede en werkloosheid geleid. Op de Westelijke Jordaanoever blijven de toename van Joodse nederzettingen, geweldplegingen van kolonisten tegen Palestijnen, vernielingen, onteigeningen, en inbeslagnames van grond en goederen - die resulteren in gedwongen volksverplaatsingen - het dagelijkse leven bemoeilijken. Er blijven strikte controles gelden op de toegang van Palestijnen naar Israël en Oost-Jeruzalem, en landbouwers hebben het steeds moeilijker om toegang te krijgen tot hun grond in de buurt van de veiligheidsbarrière en de nederzettingen. Bovendien heeft het acht dagen durende conflict in Gaza in november geleid tot een nog grotere kwetsbaarheid van de bevolking van Gaza. De Commissie verleent nog steeds directe bijstand op het gebied van water- en sanitaire voorzieningen, voedselhulp en in de gezondheidszorg. Daarnaast wordt de strategische verschuiving van een klassiek humanitair programma naar grotere aandacht voor bescherming en belangenbehartiging door de Commissie voortgezet.
- In de **Democratische Republiek Congo** bleef de humanitaire situatie precair, met 2,5 miljoen ontheemden op een totale bevolking van ongeveer 60 miljoen. Dit is met name het geval in het oosten van het land, waar gevechten plaatsvonden tussen talrijke gewapende groepen en het Congolese leger over de controle over het grondgebied dat rijk is aan grondstoffen. De inzet van bataljons van het Congolese leger in Noord-Kivu om de rebellen van M23 te bestrijden, heeft ertoe geleid dat een veiligheidsvacuüm is ontstaan in Noord- en Zuid-Kivu. Als gevolg van deze onveiligheid hebben tienduizenden Congolezen in 2012 toevlucht gezocht in Uganda, Rwanda en Burundi. De Commissie bleef rechtstreekse bijstand verlenen aan binnenlandse ontheemden en vluchtelingen, waarbij zij streefde naar een grotere paraatheid en betere toegang tot kwetsbare groepen.
- In de **Centraal-Afrikaanse Republiek** brak op het einde van het jaar een crisis uit toen de Seleka-rebellencoalitie begon op te rukken naar de hoofdstad Bangui, onderweg nauwelijks weerstand ondervond en de ene stad na de andere in de rebellenhanden viel. Tienduizenden mensen waren gedwongen hun woonplaats te ontvluchten. Humanitaire hulpverleners moesten worden geëvacueerd en enkele uitvalsbasisen voor het verlenen van humanitaire hulp werden geplunderd vooraleer een wankel bestand en onderhandelingen ertoe leidden dat de toestand in het land opnieuw min of meer normaal werd. Dit is een vergeten crisis, met de EU als een van de weinige humanitaire donoren die op het terrein aanwezig was. De Commissie heeft steun verleend op verschillende gebieden, onder meer bescherming en toegang tot de gezondheidszorg alsook de verstrekking van essentiële huishoudelijke artikelen, schoon drinkwater, sanitaire voorzieningen, voedings- en voedselhulp.

In het algemeen bleef de brede respons van de EU op crises aangestuurd door behoeften, gevarieerd en multisectoraal. De EU-respons had onder meer betrekking op gezondheidszorg (inclusief psychologische bijstand, financiering van ziekenhuizen), bescherming (inclusief activiteiten voor de uitbanning van seksueel geweld), voedsel en andere hulpgoederen dan levensmiddelen, huisvesting, water en sanitaire voorzieningen, wederopbouw en herstel. In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de in 2012 verleende hulp, opgesplitst per werkterrein:¹¹



2.2. Civielebeschermingsoperaties

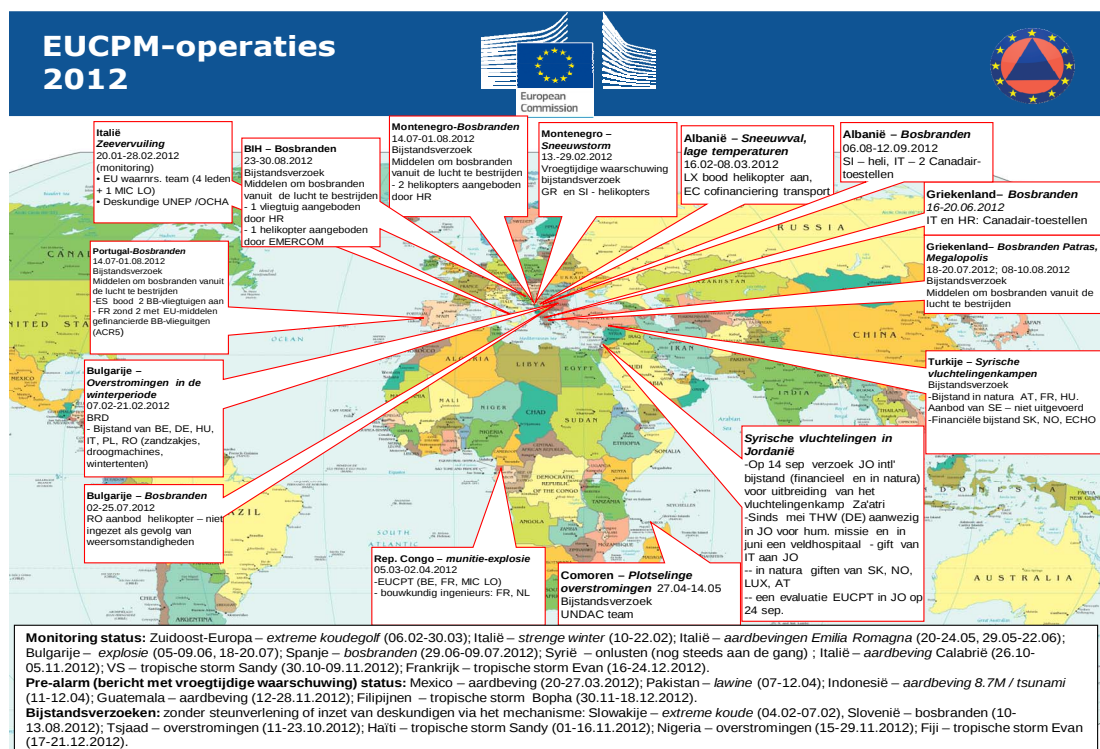
In 2012 is 38 keer een beroep gedaan op het **civielebeschermingsmechanisme**. In 31 gevallen werd het mechanisme ingezet naar aanleiding van natuurrampen (sneeuwstormen, extreme koude, overstromingen, aardbevingen, tsunami's, lawines, stormen, bosbranden) en in 7 gevallen ging het om door de mens veroorzaakte rampen (ontploffingen, opzetten van vluchtelingenkampen, verontreiniging van de zee). 16 activeringen hadden betrekking op landen die werken binnen het EU-mechanisme voor civiele bescherming (EUCPM) en 22 op landen buiten het mechanisme. Wat **natuurrampen** betreft, is het mechanisme geactiveerd voor bosbranden in Spanje, Portugal, Griekenland, Italië, Slovenië, Kroatië, Bulgarije, Roemenië en landen van de westelijke Balkan, overstromingen in Bulgarije, de Comoren, Tsjaad en Nigeria; en extreme weersomstandigheden in Midden- en Oost-Europa. Het EUCPM werd ook ingezet naar aanleiding van tropische stormen in Frankrijk (Nieuw-Caledonië), de Verenigde Staten, de Filipijnen, Fiji en Haïti, en aardbevingen in Italië, Mexico, Guatemala en Indonesië.

Landen die deelnemen aan het EUCPM, hebben bijstand verleend aan Turkije en Jordanië, waarbij de inspanningen van de nationale overheden werden ondersteund bij de opbouw

¹¹ Het is een vereenvoudigde opsplitsing, waarbij projecten aan één werkterrein worden toegewezen. In de praktijk hebben de meeste projecten betrekking op meer dan één werkterrein. Het cijfer voor rampenparaatheid (5,49%) heeft bijvoorbeeld betrekking op door de EU gefinancierde projecten die in de eerste plaats gericht zijn op rampenparaatheid. Indien rekening wordt gehouden met alle contracten waarbij rampenparaatheid een belangrijk onderdeel is, maar die evenwel niet primair hierop zijn toegespitst, komt het aandeel voor dit werkterrein in totaal neer op 15%.

van vluchtelingenkampen naar aanleiding van de crisis in Syrië. Hierbij is gezorgd voor complementariteit tussen humanitaire hulp en civiele bescherming. Aan de vluchtelingen in het Zaatari-kamp in Jordanië werden bijvoorbeeld ook andere goederen dan levensmiddelen verstrekt. Het mechanisme werd ook geactiveerd naar aanleiding van explosies in Bulgarije en de Democratische Republiek Congo, en een verontreiniging van de zee in Italië. In het waarnemings- en informatiecentrum (MIC) van ECHO wordt het verloop van deze rampen gevolgd. Het MIC dient ook als informatieknoppunt en registratiepunt voor verzoeken om bijstand en coördineert de bijstand die wordt verstrekt door de landen die deelnemen aan het EUCPM. In 2012 zijn de voorbereidingen voortgezet om het MIC te opwaarderen en om te vormen tot het nieuwe **Europees Centrum voor respons in noodsituaties (ERC)**, met een grotere capaciteit voor het coördineren van de respons op het vlak van civiele bescherming bij rampen. Daarnaast zal het ERC ook worden ingezet als coördinatieplatform voor rampenrespons op het vlak van civiele bescherming en humanitaire hulp binnen ECHO. Vanaf 2013 zal het ERC ook een belangrijke rol vervullen bij de bewustmaking van situaties waarin een rampenrespons van de Commissie, andere instellingen en lidstaten is vereist, waarbij het ERC in staat zal zijn verscheidene noodsituaties die zich gelijktijdig in verschillende tijdzones voordoen, aan te pakken. Hierbij wordt realtime-informatie over rampen ingewonnen en onderzocht, worden gevaren opgevolgd, worden plannen voor de inzet van deskundigen, teams en uitrusting voorbereid en wordt met lidstaten samengewerkt om de beschikbare middelen in kaart te brengen en de inspanningen van de EU op het vlak van rampenrespons te coördineren door het hulpaanbod af te stemmen op de behoeften in het getroffen land.

Als onderdeel van het beleid op het vlak van civiele bescherming en in samenwerking met de lidstaten ondersteunt de Commissie ook maatregelen op het gebied van rampenparaatheid en preventie binnen de EU. Het betreft hier onder meer de opleiding van civielebeschermingspersoneel en grootschalige simulatie-oefeningen, uitwisseling van deskundigen en samenwerkingsprojecten inzake preventie en paraatheid, waarbij actoren uit twee of meer lidstaten zijn betrokken.



In 2012 heeft de Commissie ter ondersteuning van de acties ter plaatse aan de EU-lidstaten en de geassocieerde gebruikers satellietbeelden ter beschikking gesteld, waarbij gebruik werd gemaakt van de GIO-EMS-dienst (GMES initiële operationele diensten - beheer van noodsituaties). Met ingang van 1 april 2012 werd deze dienst operationeel, met het MIC van ECHO als enige registratiepunt voor activering. Eind 2012 was er 23 keer een beroep gedaan op de dienst en zijn er meer dan 170 satellietkaarten geproduceerd voor verschillende soorten rampen of crisissituaties.

2.3. Financiële en personele middelen

De initiële EU-begroting ten belope van 874 miljoen EUR voor humanitaire hulp is verscheidene keren verhoogd om het hoofd te kunnen bieden aan nieuwe crisissituaties en natuurrampen die zich in de loop van het jaar hebben voorgedaan. Voorbeelden hiervan zijn het uitbreken van het conflict in Syrië, de conflicten in Mali, de toegenomen droogte in de Sahel, de toename van conflicten en vluchtelingenstromen in Sudan en Zuid-Sudan, de plotselinge toename van conflicten in het oosten van de DRC, het uitbreken van geweld tussen bevolkingsgroepen in Myanmar, en de orkaan Sandy.

Extra financiering werd voornamelijk verkregen door de overdracht van middelen uit de reserve voor noodhulp en enkele aanvullende overdrachten uit het 10e Europees Ontwikkelingsfonds, waarbij een deel daarvan is gereserveerd voor humanitaire hulp in landen in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan. De financiering werd ook aangevuld met EVA-bijdragen en overdrachten uit andere begrotingsonderdelen binnen rubriek 4 van de EU-begroting voor hulp aan derde landen, waarbij de definitieve EU-begroting 2012 in totaal neerkwam op 1 344 miljoen EUR in vastleggingskredieten¹², een recordbedrag voor humanitaire hulp en civiele bescherming

Deze financiering is verstrekt aan de volgende regio's (afgeronde bedragen, in miljoen EUR vastleggingskredieten):¹³

¹² 1 109 miljoen EUR in betalingskredieten (82 % van de vastleggingskredieten).

¹³ Voor civiele bescherming zijn de in de tabel vermelde cijfers niet uitgesplitst per land/regio.

Regio/land	Bedrag	%
Afrika	681	51 %
Sudan & Tsjaad	207	
Centraal-Afrika	92	
Hoorn van Afrika	162	
Zuidelijk Afrika, Indische Oceaan	32	
West-Afrika	188	
Midden-Oosten, Middellandse Zeegebied	265	20 %
Midden-Oosten	255	
Middellandse Zeegebied	10	
Azië, Stille Oceaan	198	15 %
Centraal en Zuidwest-Azië	110	
Centraal Zuid-Azië	32	
Zuidoost-Azië en de Stille Oceaan	56	
Latijns-Amerika, Caribisch gebied	68	5 %
Latijns-Amerika	30	
Caribisch gebied	38	
Mondiale rampen	19	1 %
Civiele bescherming	27	2 %
Binnen de EU	21	
Buiten de EU	6	
Wereldwijde bijstand en ondersteuning	86	6%
TOTAAL	1 344	100 %

Zoals in vorige jaren ook reeds het geval was, werden de EU-middelen grotendeels toegewezen aan Afrika (51%). Aanzienlijke bijstand is ook verstrekt in het Midden-Oosten (Syrië en buurlanden), naar aanleiding van de crisis in Myanmar/Birma, en met betrekking tot de natuurrampen in Zuidoost-Azië en het Caribisch gebied.

In 2012 de Commissie had 302 personeelsleden die werkzaam waren op de centrale diensten van ECHO in Brussel. Om te kunnen reageren op rampen in landen buiten de EU, beschikt de Commissie nog steeds over haar unieke netwerk van ECHO-deskundigen ter plaatse, waarop zij overal ter wereld een beroep kan doen. Bij de Commissie zijn 145 dergelijke deskundigen en 293 plaatselijke functionarissen werkzaam, hetgeen neerkomt op een totaal van 438 personeelsleden die per 31 december 2012 werkzaam zijn in de plaatselijke bureaus van het DG ECHO van de Commissie. Deze personeelsleden zijn gevestigd in 38 landen. Meteen na een ramp komen humanitaire deskundigen ter plaatse om de behoeften te evalueren en ook om toe te zien op de tenuitvoerlegging van de humanitaire projecten die door de EU zijn gefinancierd.

De Commissie legt de bijstandsprogramma's niet zelf ten uitvoer¹⁴. Als verstrekker van humanitaire hulp vervult de Commissie haar opdracht door humanitaire acties van de EU via partnerorganisaties te financieren die de kader-partnerschapsovereenkomst (KPO) van DG ECHO hebben ondertekend. Tot de partners van de Commissie behoren een breed scala van beroepsorganisaties — Europese ngo's en internationale organisaties zoals het Rode Kruis en de verschillende agentschappen van de Verenigde Naties waarmee de Commissie een financiële en administratieve kaderovereenkomst (FAFA) heeft ondertekend. De gespecialiseerde agentschappen van de lidstaten worden eveneens beschouwd als partners.

Dankzij dit breed spectrum van partners aan wie de uitvoering wordt toevertrouwd, kan de EU inspelen op een toenemende lijst van behoeften in diverse delen van de wereld, vaak in steeds complexer wordende situaties. De subsidies en bijdragen die door de Commissie worden beheerd, worden geselecteerd uit de beste ingediende voorstellen. De ondertekende humanitaire overeenkomsten kunnen met betrekking tot 2012 als volgt worden opgesplitst: 47% van de acties is uitgevoerd door ngo's (118 partners), 44% door VN-agentschappen (15 partners) en 9% door internationale organisaties (3 partners).

Uit beveiligingsoogpunt heeft de Commissie verdere maatregelen genomen om haar eigen beveiligingsbeheersysteem te versterken. Zowel bij de centrale diensten als op het terrein kwam op dit vlak een betere coördinatie en samenwerking met de humanitaire partners tot stand. Voorts werd voorzien in monitoring en bezoeken aan projecten en werden controles vooraf, audits en evaluaties uitgevoerd.

3. HET BELEID VOOR HUMANITAIRE HULP EN CIVIELE BESCHERMING

Op beleidsniveau heeft de Commissie tijd en moeite besteed aan verscheidene **initiatieven van strategisch belang**:

- De Commissie heeft de onderhandelingen voortgezet met de Raad en het Europees Parlement over de wetgeving met betrekking tot het **nieuwe mechanisme voor civiele bescherming van de EU**,¹⁵ dat tot doel heeft de acties van de lidstaten te ondersteunen, te coördineren en aan te vullen op het vlak van de civiele bescherming met het oog op de verbetering van de doeltreffendheid van de systemen ter voorkoming van, paraatheid voor en respons op door de natuur of de mens veroorzaakte rampen. In dit verband stelde de Commissie een reeks vernieuwende initiatieven voor, waarvan de belangrijkste waren:
 - o de oprichting van een vrijwillige pool van vooraf vastgelegde responscapaciteiten (van opsporings- en reddingsteams tot veldhospitelen en hulpgoederen). Deze middelen zouden worden beschikbaar gesteld door de betrokken lidstaten voor civielebeschermingmissies van de EU. Voorts zouden kwaliteitscriteria en een certificatieprocedure worden opgesteld;
 - o het opsporen van lacunes waarbij voorzien wordt in de mogelijkheid om specifieke vormen van reactiecapaciteit op EU-niveau te financieren;
 - o een opleidingsnetwerk;
 - o een nieuwe aanpak bij de ondersteuning van de lidstaten op het gebied van risicobeheersing bij rampen.
- Voorbereidende werkzaamheden voor de **oprichting van een vrijwilligerskorps** ¹⁶. Bij

¹⁴ Eén operatie wordt rechtstreeks uitgevoerd, namelijk het Flight-programma van ECHO in de Democratische Republiek Congo en Kenia voor het verstrekken van logistieke steun in een regio die te kampen heeft met toegangsproblemen.

¹⁵ (COM(2011) 934 final).

¹⁶ Artikel 214, lid 5, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

de voorbereidingen voor de totstandkoming van het wetgevend initiatief met betrekking tot het **Europees vrijwilligerskorps voor humanitaire hulpverlening** is in 2012 aanzienlijke vooruitgang geboekt en het voorstel voor de oprichting van het programma is in september aangenomen. Het voorstel voorzag in financiële steun voor de opleiding en inzet van vrijwilligers als aanvulling op de humanitaire hulpacties in landen buiten de EU, en in capaciteitsopbouw voor vrijwilligerswerk in derde landen. Tegelijkertijd heeft de Commissie het voorbereidende werk voortgezet dat in 2011 en 2012 was aangevat. Er is overeenstemming bereikt over de financiële ondersteuning, gericht op het opbouwen van weerbaarheid en capaciteit op het gebied van civiele bescherming, voor vijf extra proefprojecten, waarbij ongeveer 150 vrijwilligers zijn betrokken.

De Commissie bleef ook wijzen op de verbintenissen die zijn aangegaan in het kader van de **"Europese consensus over humanitaire hulp"** en geselecteerde horizontale beleidsprioriteiten. In 2012 werd verdere vooruitgang geboekt bij de tenuitvoerlegging van de Europese consensus over humanitaire hulp. De EU-lidstaten en de Commissie bleven zich inzetten om de essentiële onderdelen van het Consensus-actieplan tot stand te brengen, waarbij zowel op interne als externe initiatieven een beroep werd gedaan. In het verlengde van de conclusies van de Raad heeft de Commissie het eerste jaarverslag over de tenuitvoerlegging van de Consensus in het voorgaande jaar opgesteld, waarin een overzicht is opgenomen van de door de EU ondernomen acties, inclusief een gecoördineerde en gezamenlijke benadering van de EU-lidstaten en de Commissie.

Een versterking van de coherentie en de coördinatie tussen de EU en haar lidstaten bij een reactie op een ramp of een aanslepende crisis is cruciaal voor de verbetering van de doeltreffendheid van de totale bijdrage van de EU aan de hulpverlening. Sinds 2009 komt de coördinatie met de EU-lidstaten hoofdzakelijk tot stand in de werkgroep humanitaire hulp en voedselhulp van de Raad (COHAFA).

Op strategisch niveau kon de EU door middel van het overleg in de COHAFA de samenhang en de complementariteit verhogen van de door de Commissie en de lidstaten opgezette activiteiten op het vlak van humanitaire hulpverlening: er vindt jaarlijks een gedachtewisseling plaats over het beleid en de strategieën, door de Commissie opgestelde gegevens en analyses worden gebruikt door de lidstaten, en de individuele donoractiviteiten van de EU in specifieke crisissituaties worden beter gecoördineerd. De Commissie heeft ook haar inspanningen opgevoerd op het vlak van de follow-up en de bijdrage aan de werkzaamheden van de commissies van het Europees Parlement. Bij het Europees Parlement werd verslag uitgebracht over zowel beleidsinitiatieven en -prioriteiten als de reactie van de Commissie op specifieke crisissituaties.

In 2012 bleef de **verhoging van de weerbaarheid** van de getroffen bevolkingsgroepen bij toekomstige crises een belangrijke prioriteit. In een mededeling van de Commissie werd ernaar gestreefd bij het externe optreden van de EU de inspanningen op het vlak van weerbaarheidsofbouw te verhogen. Bij het opstellen van het beleidskader is rekening gehouden met de lessen die zijn getrokken uit de recente voedselcrisissen die zich in de Hoorn van Afrika en Sahel hebben voorgedaan. In de mededeling werd benadrukt dat de EU zich zal inspannen om nauwere banden tot stand te brengen tussen humanitaire en ontwikkelingsaspecten, om zowel de symptomen als de onderliggende oorzaken te kunnen aanpakken. Met de opstelling van een gezamenlijk actieplan werd een eerste aanzet gegeven aan het initiatief.

De Commissie heeft een openbare raadpleging gehouden om de standpunten van de betrokken partijen in te winnen over de uitdagingen, doelstellingen en mogelijkheden voor het versterken van de doeltreffendheid en de impact van de humanitaire hulpverlening van de EU. Hierbij heeft zij rekening gehouden met de veranderende mondiale context aan het begin van de 21e eeuw. Met de resultaten van de raadpleging, getiteld **"De humanitaire hulp van de Unie: geschikt voor het beoogde doel?"** zal rekening worden gehouden bij

toekomstige initiatieven van de Commissie in 2013 en 2014 om de impact van de humanitaire hulp van de EU nog te versterken.

In het voorbije jaar heeft de Commissie ook regelmatig contact onderhouden met relevante internationale organisaties, in het bijzonder de VN en het Rode Kruis, met betrekking tot beleidsontwikkeling en operationele kwesties. Op gezette tijden vonden bijeenkomsten plaats met belangrijke partners. Daarbij werd specifiek de nadruk gelegd op een nauwe samenwerking met de VN-Noodhulpcoördinator, in het bijzonder met betrekking tot de inspanningen om een meer **inclusief humanitair stelsel** tot stand te brengen door **in contact te treden met nieuwe partners** en de **Transformatieve agenda**, waarover in 2011 binnen het Permanent Comité van VN-organisaties (IASC)¹⁷ overeenstemming is bereikt. Met de Transformatieve agenda wordt beoogd het internationale humanitaire stelsel te versterken op het vlak van leiderschap (met name de rol van humanitaire coördinatoren), coördinatie (meer efficiënte clustersystemen) en verantwoordingsplicht (inclusief beter gecoördineerde behoeftenanalyses).

Namens de EU bleef de Commissie een actieve rol vervullen bij de onderhandelingen over een nieuw **Voedselhulpverdrag**, dat in november 2012 is bekrachtigd. Het Voedselhulpverdrag is een internationaal instrument waarin de bereidheid van de donorlanden wordt bevestigd om de voedsel- en voedingsbehoeften van de meest kwetsbare groepen aan te pakken.

De uitvoering van het **humanitaire voedselhulpbeleid** werd ook voortgezet. In samenwerking met DG Ontwikkeling en Samenwerking - EuropeAid werden er voorbereidingen getroffen voor een mededeling voor de verbetering van de voeding voor moeders en kinderen. Er is ook een begin gemaakt met een werkdocument van de diensten van de Commissie over de aanpak van ondervoeding in noodsituaties dat hoort bij de mededeling en deze omzet in operationele richtsnoeren.

Er is een werkdocument van de diensten van de Commissie voorbereid over water, sanitaire voorzieningen en hygiëne in humanitaire noodsituaties, waarin de beste werkmethode in deze belangrijke humanitaire sector zijn vastgelegd en operationele richtsnoeren zijn opgenomen.

Voorts bleef de Commissie zich inzetten voor de ondersteuning van de ontwikkeling en versterking van de collectieve mondiale humanitaire paraatheid en responscapaciteit. In 2012 is 23 miljoen EUR vrijgemaakt voor programma's op het vlak van de **versterking van humanitaire reactiecapaciteit**. Deze programma's werden opgezet in samenwerking met VN-agentschappen, ngo's en de Internationale Federatie van Rode Kruis- en Rode Halve Maan-verenigingen. De programma's zijn toegespitst op:

- het verhogen van de doelmatigheid en versterken van de capaciteit van de internationale humanitaire organisaties en niet-gouvernementele organisaties. Hierbij gaat het onder meer om het vermogen tijdens en onmiddellijk na door de mens of de natuur veroorzaakte rampen op een gecoördineerde en allesomvattende wijze een evaluatie en analyse te kunnen opstellen van de humanitaire behoeften en zich hierop voor te bereiden en te reageren; alsmede
- het versterken van de capaciteit van internationale humanitaire organisaties en niet-gouvernementele organisaties om tijdens noodsituaties en in de onmiddellijke nasleep ervan voedselhulp in een meer gevarieerde en passende vorm te kunnen verlenen.

In 2012 heeft de EU middelen vrijgemaakt voor de financiering van een project om na te gaan hoe humanitaire beginselen in de praktijk worden toegepast met de bedoeling de naleving van deze beginselen te versterken en ondersteuning te verlenen aan de scholing

¹⁷ Taskforce Permanent Comité van VN-organisaties.

van gewapende niet-statelijke actoren in internationaal humanitair recht en in aanverwante humanitaire normen. Voorts is bijstand verleend om Europese humanitaire organisaties en hun uitvoeringpartners die werkzaam zijn in conflictgevoelige landen of landen in een postconflictuele situatie beter vertrouwd te maken met het internationaal humanitair recht en de humanitaire beginselen.

4. CONCLUSIE

In 2012 heeft de Commissie doeltreffend gereageerd op de almaar toenemende mondiale behoefte aan noodmaatregelen en noodhulp. Hoewel in 2012 meer bijstand is verleend dan in vorige jaren, was de EU niet in staat om volledig tegemoet te komen aan de behoeften van alle slachtoffers als gevolg van de wereldwijde toename van het aantal rampen. Nu de opwarming van de aarde een realiteit is, zal deze trend zich voortzetten. Binnen de context van de financiële crisis zijn meer gezamenlijke inspanningen geleverd om elke euro zo doeltreffend mogelijk te besteden. Dit betekent niet alleen dat ernaar gestreefd wordt dat de juiste hulp tijdig degenen bereikt die het meest behoefte eraan hebben, maar ook dat gezocht wordt naar een werkwijze waarmee meer kan worden bereikt met minder middelen. In 2012 werd veel belang gehecht aan een sneller en efficiënter optreden en het verminderen van het aantal overlappingsen in de processen en acties. Daarnaast is vooruitgang geboekt met betrekking tot belangrijke nieuwe initiatieven, onder meer de voorbereidingen voor de opening van het Europees Centrum voor respons in noodsituaties, waardoor de EU veel beter in staat zal zijn de werkzaamheden van de Commissie in 2013 en daarna voort te zetten.

Financiële gegevens over het optreden van de Commissie in 2012 met betrekking tot humanitaire hulp en civiele bescherming zijn te vinden op:

http://ec.europa.eu/echo/funding/key_figures/echo_en.htm

Operationele informatie is te vinden op:

http://ec.europa.eu/echo/about/annual_reports_en.htm