



Brussel, 2.3.2016  
COM(2016) 116 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD**

**IN VERBAND MET HET VOORSTEL VOOR EEN VERORDENING VAN DE RAAD  
BETREFFENDE DE VERSTREKKING VAN NOODHULP BINNEN DE UNIE**

## 1. Achtergrond

Meer dan zestig miljoen mensen zijn vandaag ontheemd als gevolg van oorlog, langdurige conflicten of ernstige natuurrampen. Tussen januari 2015 en februari 2016 hebben meer dan 1,1 miljoen mensen (vluchtelingen, asielzoekers en migranten) hun toevlucht gevonden in de Europese Unie, om te ontkomen aan conflicten in hun land van herkomst, of op zoek naar een beter en veiliger leven. Ondanks de winter is het aantal vluchtelingen en migranten dat in 2016 in de EU aankwam, tien keer groter dan de cijfers van 2015 voor dezelfde periode<sup>1</sup>.

De Europese Commissie werkt aan een sterke en gecoördineerde Europese respons<sup>2</sup>. Er ligt een hele reeks voorstellen op tafel om de lidstaten de nodige middelen te verschaffen om de grote instroom te verminderen en te beheersen. Er zijn ook aanzienlijke inspanningen gedaan om de grondoorzaken van migratie aan te pakken en humanitaire hulp te verstrekken in conflictgebieden en ook aan vluchtelingen in de naburige gastlanden.

In afwachting van een doeltreffende uitvoering van deze maatregelen wordt de Europese Unie echter voor het eerst in haar geschiedenis geconfronteerd met mogelijke verreikende humanitaire gevolgen op haar eigen grondgebied. Er is nog meer onmiddellijke en uitzonderlijke gecoördineerde actie noodzakelijk om de respons van de lidstaten aan te vullen en te ondersteunen en om te garanderen dat de EU een regelrechte humanitaire tragedie binnen haar eigen grenzen kan afwenden.

In deze context riep de Europese Raad op 19 februari 2016 op tot dringende maatregelen en concrete voorstellen van de Commissie om de EU in staat te stellen intern humanitaire steun te verstrekken, in samenwerking met instanties als de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor Vluchtelingen, met name voor landen die met een grote instroom van vluchtelingen en migranten te kampen hebben, voortbouwend op de ervaringen van de dienst Humanitaire Hulp en Civiele Bescherming van de EU<sup>3</sup>.

Een nieuw instrument en een wijziging van de begroting zijn noodzakelijk om deze lacune in het instrumentarium van de EU aan te vullen. Artikel 214 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie voorziet uitsluitend in de mogelijkheid om zogenaamde humanitaire hulp te besteden voor behoeften buiten de EU. Het bestaande mechanisme voor civiele bescherming van de Unie (UCPM) is niet voldoende uitgerust om de verreikende structurele humanitaire noden het hoofd te bieden die het gevolg zijn van de vluchtelingen- en migratiecrisis. De activeringen van het UCPM<sup>4</sup> voor de vluchtelingen- en migratiecrisis hebben aangetoond dat hoewel vrijwillige wederzijdse steunverlening goed functioneert in gevallen dat één lidstaat de gevolgen van een ramp niet aankan, het mechanisme niet geschikt is voor situaties waarin meerdere lidstaten door een ramp getroffen kunnen zijn. Andere instrumenten, zoals het Solidariteitsfonds van de Europese Unie (EUSF), het Asiel-, Migratie- en Integratiefonds (AMIF) en het Fonds voor interne veiligheid (ISF) verstrekken aanzienlijke financiële middelen voor steun aan de lidstaten, maar zijn niet bedoeld voor de louter humanitaire noden van grote groepen vluchtelingen en migranten.

---

<sup>1</sup> Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor Vluchtelingen.

<sup>2</sup> Mededeling van de Commissie van 10 februari over de voortgang van de uitvoering van de prioritaire maatregelen van de Europese migratieagenda - COM(2016) 85 definitief

<sup>3</sup> Zie de conclusies van de Europese Raad van 19 februari 2016, EUCO 1/16.

<sup>4</sup> Hongarije, Slovenië, Kroatië, Griekenland en Servië hebben om steun verzocht.

Het is bijgevolg noodzakelijk een instrument met een specifieke begroting te ontwikkelen dat de EU in staat stelt financiële steun te verlenen aan de humanitaire partners die de noodhulpacties ter ondersteuning van lidstaten in moeilijkheden snel ten uitvoer kunnen leggen.

Het is van belang erop te wijzen dat overeenkomstig het mandaat van de Europese Raad de maatregelen van de voorgestelde verordening in de allereerste plaats erop gericht zijn de uitzonderlijke humanitaire problemen ten gevolge van de huidige migrantencrisis aan te pakken, die vermoedelijk nog enige tijd zal voortduren.

Het is bovendien verstandig te garanderen dat dit nieuwe initiatief ook kan functioneren bij mogelijke toekomstige belangrijke noodsituaties die verreikende humanitaire gevolgen kunnen hebben. De mogelijkheid van rampen die door de mens zijn veroorzaakt, net als van natuurrampen binnen de Unie wordt steeds groter en deze kunnen een dergelijke omvang bereiken dat zij voor ernstige economische problemen in een of meer lidstaten kunnen zorgen. Dergelijke rampen kunnen ook voorkomen in een of meer lidstaten die om andere redenen reeds te kampen hebben met ernstige economische problemen, met als gevolg dat de algemene economische situatie van de betrokken lidstaten nog verder wordt verscherpt en verergerd. In beide gevallen zou de responscapaciteit van de betrokken lidstaat nadelig beïnvloed worden, zodat de steun die wordt verleend aan mensen in nood in die lidstaat, op zijn beurt negatieve gevolgen ondervindt.

In het voorstel wordt daarom een meer algemeen kader neergelegd voor de verstrekking van noodhulp bij alle typen van door de mens of door de natuur veroorzaakte rampen binnen de EU en die verreikende humanitaire gevolgen hebben. Voortbouwend op de ervaring die met de voorgestelde verordening zal worden opgedaan, en rekening houdend met de tussentijdse evaluatie van het UCPM die in 2017 aan de orde is, zal worden nagegaan of synergieën mogelijk zijn tussen beide instrumenten.

## **2. Doel en toepassingsgebied**

De specifieke doelstelling van de voorgestelde verordening is maatregelen vast te stellen waarmee de Unie financiële noodhulp kan verstrekken voor dringend noodzakelijke levensreddende en humanitaire hulpoperaties binnen de EU. Hiermee kan de Unie tevens financiële steun verlenen om de kosten te dekken van noodresponsoperaties die rechtstreeks verband houden met de huidige migratie- en vluchtelingencrisis. Hieronder vallen alle vormen van bijstand, steun en bescherming waarmee levens worden gered, noden worden gelenigd en de menselijke waardigheid wordt gevrijwaard. Dergelijke operaties omvatten onder meer de verstrekking van elementaire hulpgoederen, gezondheidszorg, onderwijs en bescherming, onderdak en verwante dienstverleningen, water en sanitaire voorzieningen, of andere soorten dringend noodzakelijke hulp.

Om zo efficiënt mogelijk te werk te gaan voorziet de voorgestelde verordening erin dat de partnerorganisaties de noodhulpoperaties ten uitvoer leggen<sup>5</sup>. Op deze wijze kan de

---

<sup>5</sup> Hieronder zijn begrepen agentschappen van de VN, internationale organisaties, zoals de internationale federatie van het Rode Kruis en de rode halve maan, niet-gouvernementele organisaties zonder winstoogmerk, en gespecialiseerde diensten van de lidstaten.

Commissie meteen een beroep doen op gevestigde en ervaren partners of gespecialiseerde diensten van de lidstaten die beschikken over de vereiste ervaring<sup>6</sup>.

Meer in het algemeen bouwt de voorgestelde verordening, zoals gevraagd door de Europese Raad, voort op de degelijke ervaring die het directoraat-generaal Humanitaire Hulp en Civiele Bescherming van de Commissie op zijn domein heeft verworven, waardoor de acties binnen de Unie een afspiegeling kunnen zijn van de acties die normaal gesproken in derde landen worden uitgevoerd. Gezien de gelijkenissen tussen de verstrekking van noodhulp ten behoeve van fundamentele humanitaire noden binnen de Unie en de verstrekking van noodhulp aan mensen die in derde landen door rampen of conflicten worden getroffen, voorziet de verordening er meer bepaald in dat alle operaties die in het kader van de verordening worden gefinancierd, dienen overeen te stemmen met internationaal overeengekomen humanitaire beginselen.

De uitbetalingsprocedures zijn ook aangepast aan de aard van de noodhulp om de nodige spoed en flexibiliteit te garanderen. Bovendien maakt de voorgestelde verordening het mogelijk om subsidies en overheidsopdrachten rechtstreeks toe te kennen en tot 100% van de subsidiabele kosten te dekken. Er is ook voorzien in enige mate van terugwerkende kracht.

### **3. Begroting en tijdschema**

Op grond van de beschikbare gegevens<sup>7</sup> en in de redelijke veronderstelling dat een deel van de behoeften zal worden gedekt door andere entiteiten, is de Commissie tot de conclusie gekomen dat de volgende drie jaar een bedrag van 700 miljoen euro noodzakelijk zal zijn om de groeiende humanitaire noden in Europa tijdens deze migratie- en vluchtelingen crisis aan te pakken, meer bepaald in de EU-landen langs de Westelijke-Balkanroute. Een toewijzing van 300 miljoen euro is noodzakelijk om in 2016 de acties van de lidstaten met betrekking tot de bestaande humanitaire noden van vluchtelingen en migranten te ondersteunen en aan te vullen en om over een buffer te beschikken voor onvoorziene rampen. Daarnaast is een som van telkens 200 miljoen euro vereist voor gebruik in 2017 en 2018 bij eventuele verdere humanitaire noden, meer in het bijzonder indien de vluchtelingenstromen op het huidige niveau blijven aanhouden.

In afwachting van de inwerkingtreding van de voorgestelde verordening zal de Commissie door een beroep op het Asiel-, Migratie- en Integratiefonds (AMIF) en het Fonds voor interne veiligheid (ISF) haar uiterste best blijven doen om mogelijke humanitaire noden ten gevolge van de grote instroom van vluchtelingen en migranten in de lidstaten aan te pakken. Hoewel deze fondsen in de eerste plaats zijn bedoeld voor de ondersteuning van structurele maatregelen op de lange termijn, met het oog op een versterking van de blijvende capaciteit van de EU-lidstaten inzake migratie en veiligheid, kan in urgente situaties gebruik worden gemaakt van AMIF en ISF om tegemoet te komen aan een breed spectrum van noden op de korte termijn (inclusief humanitaire noden).

---

<sup>6</sup> De Commissie heeft kader-partnerschapsovereenkomsten gesloten met talrijke dergelijke organisaties waarvan in het kader van de voorgestelde verordening ook gebruik kan worden gemaakt.

<sup>7</sup> Deze gegevens werden door de Commissie verzameld tijdens de vluchtelingen crisis op basis van informatie door ervaren humanitaire partners op het terrein, bijvoorbeeld het verslag van de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) en het Bureau van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor vluchtelingen (UNHCR) van 2016 over een regionaal responsplan voor Europa inzake vluchtelingen en migranten, waarin wordt gesteld dat 550 miljoen dollar noodzakelijk zijn op basis van een transitscenario.

#### **4. Conclusie**

De Commissie is er zich van bewust dat het Asiel-, Migratie- en Integratiefonds (AMIF) en het Fonds voor interne veiligheid (ISF) slechts tijdelijk kunnen worden gebruikt in afwachting van de goedkeuring van de voorgestelde verordening. Om deze reden wijst de Commissie op het belang van een spoedige goedkeuring van het voorstel, meer bepaald in het vooruitzicht van het voorjaar en de vermoedelijke escalatie van humanitaire noden, en zij roept de Raad op binnen de kortst mogelijke termijn tot actie over te gaan. Er is onmiddellijke actie nodig om de humanitaire crisis die zich binnen onze Unie uitbreidt, aan te pakken.