

Vergaderjaar 2008–2009

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

CZ

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 19 augustus 2009

De vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelings-samenwerking (BDO)¹ heeft in haar vergadering van dinsdag 26 mei 2009 gesproken over de Europese mededeling inzake de EU-strategie ter beperking van het risico op rampen in ontwikkelingslanden (COM(2009)84)² en het BNC-fiche van de regering over deze Europese mededeling. Naar aanleiding daarvan heeft de commissie de minister voor Ontwikkelingssamenwerking op 26 mei 2009 een brief met vragen gestuurd. De minister heeft op 18 augustus 2009 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand schriftelijk verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking,
Hamilton

¹ Samenstelling:

Van den Berg (SGP), Van der Linden (CDA), Dupuis (VVD), Rosenthal (VVD), Ten Hoeve (OSF), De Graaf (VVD), (voorzitter), Vedder-Wubben (CDA), Kox (SP), Schouw (D66), Van Driel (PvdA), Eigeman (PvdA), Franken (CDA), (1e vice-voorzitter), Thissen (GL), Van Kappen (VVD), De Boer (CU), K.G. de Vries (PvdA), Willems (CDA), Haubrich-Gooskens (PvdA), Hillen (CDA), Smaling (SP), (2e vice-voorzitter), Koffeman (PvdD), Böhrler (GL), Kuiper (CU), Elzinga (SP), Vliegthart (SP), Yildirim (Fractie-Yildirim) en Flierman (CDA).

² Zie dossier E090 051 op www.europapoort.nl

**BRIEF AAN DE MINISTER VOOR
ONTWIKKELINGSSAMENWERKING**

Den Haag, 26 mei 2009

De vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking (BDO) heeft in haar vergadering van dinsdag 26 mei gesproken over de Europese mededeling inzake de EU-strategie ter beperking van het risico op rampen in ontwikkelingslanden (COM(2009)84) en het BNC-fiche van de regering over deze Europese mededeling. De commissie verzoekt u antwoord te geven op de onderstaande vragen.

Waaruit blijkt dat ontwikkelingslanden behoefte hebben aan de geboden ondersteuning op het gebied van rampenrisicovermindering? Los van nut en noodzaak komt de Europese Mededeling nogal top-down over. Een duidelijk verzoek vanuit ontwikkelingslanden zou het onderwerp een stuk relevanter maken. Bestaat zo'n verzoek? Zo ja, is dat verzoek aan de Europese Commissie gericht? Elders wordt voorgesteld «steun te bieden aan ontwikkelingssamenwerking om rampenrisicovermindering een nationale en lokale prioriteit te maken en de institutionele basis hiervoor te versterken». Sinds wanneer bepaalt de Europese Commissie wat op nationale en lokale schaal prioriteit moet krijgen in ontwikkelingslanden? Bovendien, als iets prioriteit krijgt in landen met lage nationale budgetten moet iets anders afvallen als prioriteit. Heeft de Europese Commissie aangegeven waar hierbij aan gedacht wordt?

Het begrip «ramp» wordt niet duidelijk gedefinieerd. Het BNC-fiche doet sterk vermoeden dat het hier slechts om klimaatverandering gaat (terwijl de Europese Mededeling zelf breder lijkt in te zetten). Klimaatverandering is een geleidelijk proces, terwijl een ramp altijd samenhangt met een plotselinge gebeurtenis met catastrofale effecten, zoals een droogte of een overstroming. Met andere woorden: twee tijdsdimensies lijken hier door elkaar te worden gehaald. Kan de regering hier enige verheldering bieden?

De 5 prioriteiten voor verdere actie zoals gemeld in het BNC-fiche hebben allen betrekking op verhoogde paraatheid en niet op het verhogen van responscapaciteit nadat een ramp zich heeft voltrokken. Is dat werkelijk de bedoeling? Het verlagen van risico's op rampen heeft veel meer dimensies dan geschetst in het BNC fiche. Het gaat hier om hazards waaronder vallen: droogte, overstromingen, sprinkhanenplagen, aardbevingen, modderstromen, vulkanisme e.d. Voor mensen die in gevoelige regio's wonen gelden bepaalde vulnerabilities: honger, vernietiging van eigendom, gebrek aan drinkwater, ziekte en ontbering, verlies aan levens e.d. Een goed rampenplan kijkt zowel naar het verminderen van hazards als van vulnerabilities, die tezamen het risico op een ramp en het effect van de ramp verlagen. Waarom is een dergelijke benadering niet terug te lezen in het BNC fiche en de Europese Mededeling? Tenslotte: lijkt het onderwerp van de Europese Mededeling niet geheel op de weg van de VN te liggen, met name WFP en UNHCR?

Paragraaf 2 stelt «De voorgestelde strategie bouwt voort op beleid en activiteiten die reeds door de Commissie en de lidstaten worden ondernomen..» Paragraaf 3 stelt «De mededeling zal ertoe bijdragen dat zowel de lidstaten als de Commissie meer aandacht zullen geven...». Elders staat echter «Ontwikkelingssamenwerking is primair een bevoegdheid van de lidstaten.» Het BNC fiche spreekt zichzelf tegen op het gebied van subsidiariteit. Met andere woorden: het wordt nergens duidelijk waarom de inzet van de Europese Commissie hier noodzakelijk is en meerwaarde biedt boven inspanningen van lidstaten (en de VN). Kan de regering dit toelichten?

De Europese Commissie stelt voor «rampenrisicovermindering beter te integreren in het beleid van de Commissie en de lidstaten en in bestaande programma's en projecten». Waaruit blijkt dat de lidstaten hierop zitten te wachten, en om welke programma's en projecten gaat het hier? Hoe denkt de Europese Commissie de beoogde integratie te realiseren en waar bestaat precies de integratie uit? De Commissie meent dat «meer aandacht geven aan rampenrisicovermindering in het ontwikkelingsbeleid... naar verwachting ook op internationale schaal effect en daardoor meerwaarde ten opzicht van nationaal beleid» zal hebben. Waarop berust deze verwachting, over welk effect praat men en waarin zit de meerwaarde ten opzichte van nationaal beleid?

De Nederlandse regering zal «binnen het nationale budget voor ontwikkelingssamenwerking de mogelijkheid bezien voor beleidsintensivering op het gebied van rampenrisicovermindering». Wat valt er concreet te verwachten? Het Nederlandse beleid is immers reeds uitvoerig neergelegd in «Een zaak van iedereen» en daar van afgeleide documenten. En waarom zou Nederland intensiveren wanneer de Commissie dat ook al doet? Waar zit dan nog de subsidiariteit?

De commissie ziet de antwoorden van de regering met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking,
G. J. de Graaf

BRIEF AAN DE VOORZITTER VAN DE EERSTE KAMER DER STATEN- GENERAAL

Den Haag, 18 augustus 2009

Graag bied ik u hierbij de reactie aan op het verzoek van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking van 26 mei 2009 met kenmerk 1441425u inzake de EU-strategie ter beperking van het risico op rampen in ontwikkelingslanden en het BNC-fiche terzake. In het antwoord wordt de volgorde van de vraagstelling aangehouden.

De door de Commissie voorgestelde strategie voor rampenrisicovermindering (DRR) in ontwikkelingslanden staat niet op zichzelf, maar is gestoeld op het actiekader van Hyogo dat in 2005 in VN kader door 168 lidstaten overeen werd gekomen. Binnen het raamwerk van de Internationale Strategie voor Rampenrisicovermindering van de VN (ISDR/International Strategy for Disaster Reduction) wordt uitvoering gegeven aan het actiekader van Hyogo.

Ontwikkelingslanden worden onevenredig vaak getroffen door rampen. Juist de armste groepen, waaronder veel vrouwen en kinderen, zijn veelal het gevoeligst voor de effecten van rampen, omdat zij vaak woonachtig zijn in rampegevoelige gebieden, in slechte omstandigheden en gebrekkige toegang hebben tot basisvoorzieningen. De schade die door rampen wordt veroorzaakt heeft vaak ernstige negatieve effecten op de sociaal-economische ontwikkeling en op de mogelijkheden de Millennium Development Goals te bereiken.

Een aantal ontwikkelingslanden dat kwetsbaar is voor rampen neemt zowel in de internationale discussie over rampenrisicovermindering als bij de ontwikkeling van nationaal beleid op dit gebied vaak het voortouw en laat concrete vooruitgang zien, met name op het gebied van het verminderen van dodelijke slachtoffers bij rampen. Dit bleek ook tijdens de bijeenkomst in juni jl. van het Global Platform for Disaster Risk Reduction, waar regeringen, internationale organisaties en NGO's de voortgang van de uitvoering van het actiekader van Hyogo bespraken en waar het vooral ontwikkelingslanden waren die ervoor pleitten om hoge internationale prioriteit toe te kennen aan DRR. Zoals ook wordt geconcludeerd in het recente Global Assessment Report van de VN over DRR¹ hebben ontwikkelingslanden echter niet altijd de capaciteit en de financiële middelen om invulling te geven aan beleid op het gebied van DRR. De Onder Secretaris Generaal van de VN Holmes concludeerde in zijn slotverklaring² tijdens het Global Platform dat er, naast de eigen verantwoordelijkheid van de landen zelf, ook een belangrijke rol ligt voor de internationale gemeenschap om de toegang tot middelen, hulp en expertise verder te verbeteren.

De EU strategie voor DRR in ontwikkelingslanden moet derhalve worden gezien als een bijdrage van Commissie en lidstaten om invulling te geven aan de implementatie van het actiekader van Hyogo.

De vijf prioriteiten die worden genoemd in de mededeling van de Commissie zijn volledig geënt op de vijf prioriteiten die zijn uitgewerkt in het actiekader van Hyogo. Dit zijn internationaal overeengekomen prioriteiten, de Commissie legt dus geen prioriteiten op aan ontwikkelingslanden. Dat 'DRR een nationale en lokale prioriteit dient te zijn met een sterke institutionele uitvoeringsbasis' is immers opgenomen als eerste prioriteit in het actiekader van Hyogo.

¹ Risk and poverty in a changing climate, 2009 Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction, United Nations.

² Outcome Document Chair's Summary of the Second Session Global Platform for Disaster Risk Reduction, draft 19 June v4.

De aandacht voor DRR in planning en beleid in ontwikkelingslanden moet niet zozeer worden gezien als een extra kostenpost, waardoor andere prioriteiten moeten afvallen, maar meer als een investering. In het Global Assessment report van de VN wordt beargumenteerd dat investeringen in DRR juist besparingen opleveren in kosten voor respons en wederopbouw die kunnen worden vermeden. Op deze manier wordt gehoopt dat voor respons en wederopbouw minder nationaal budget nodig is en dat derhalve meer aandacht kan worden besteed aan de aanpak van achterliggende risicofactoren zoals armoede en kwetsbaarheid.

Volgens de definitie van VN-ISDR is een ramp «a serious disruption of the functioning of a community/society causing widespread human, material, economic or environmental losses which exceed the ability of the affected community/society to cope using its own resources». Voor wat betreft de relatie tussen rampen en klimaatverandering wordt in de mededeling beargumenteerd dat klimaatverandering een onderliggende risicofactor is voor het ontstaan van rampen en er naar verwachting toe zal bijdragen dat het aantal en de omvang van rampen zullen toenemen.

Zoals boven reeds genoemd wordt de discussie over DRR bovenal gevoerd in VN kader. De coördinerende instelling op het gebied van DRR is de Internationale Strategie voor Rampenrisicovermindering (ISDR) van de VN. VN-ISDR speelt een centrale rol bij de internationale coördinatie, pleitbezorging en informatievoorziening op het gebied van DRR en bewaakt de uitvoering van het Hyogo actiekader. Zoals is aangegeven in de mededeling verleent de EU «steun aan ISDR als het coördinerende orgaan voor de tenuitvoerlegging van het Hyogo-kader». VN-ISDR stemt af met zowel humanitaire VN organisaties, zoals WFP en UNHCR, als met ontwikkelingsinstellingen, zoals UNDP en de Wereldbank, alsmede met UNFCCC op klimaatgebied.

De vijf prioriteiten die worden opgesomd in de mededeling beslaan het volledige spectrum van rampenrisicovermindering en richten zich zowel op aanpak van achterliggende risicofactoren zoals kwetsbaarheid en armoede (prioriteit 4) als op versterking van de rampenparaatheid voor een effectieve respons op alle niveaus (prioriteit 5). De mededeling gaat derhalve ook in op de verbetering van de voorbereiding op rampenrespons, onder meer door bij te dragen aan de ontwikkeling van noodplannen, de versterking van nationale capaciteit voor het evalueren van schade en behoeften na een ramp en het opstellen van herstel- en wederopbouwplannen.

Bevoegdheden en subsidiariteit kunnen als volgt worden toegelicht. Beleid op het gebied van DRR ligt in de eerste plaats op het terrein van ontwikkelingssamenwerking en heeft eveneens raakvlakken met humanitaire hulp en klimaatbeleid. Ontwikkelingssamenwerking en humanitaire hulp zijn gedeelde bevoegdheden tussen de lidstaten en de Europese Gemeenschap waarbij zowel de lidstaten als de Commissie hulpbeleid voeren. Op grond van artikel 177 EG-verdrag vormt het ontwikkelingsbeleid van de EU echter een aanvulling op het beleid van de lidstaten. In het Verdrag van Lissabon zijn ontwikkelingssamenwerking en humanitaire hulp opgenomen als volwaardige doelstellingen van het extern beleid van de Unie.

Vraag is echter niet alleen of de EG op een bepaald beleidsterrein bevoegd is tot het nemen van initiatieven, maar ook of voor het desbetreffende beleidsonderwerp actie op Europees niveau noodzakelijk of gewenst is (subsidiariteit). Deze vraag kan positief beantwoord worden. Lidstaten en Commissie samen vormen een substantieel deel van de internationale donorgemeenschap. Doordat lidstaten en de Commissie in

het hulpbeleid meer aandacht zullen geven aan DRR wordt verwacht dat hiervan een positief effect uitgaat op de financiering en internationale beleidsvorming op het gebied van DRR. Van een gezamenlijke opstelling, onder meer via een gemeenschappelijke EU-verklaring die tijdens het Global Platform werd uitgesproken, gaat meer effect uit dan van individuele acties van lidstaten.

Wat betreft de integratie van DRR in het hulpbeleid geldt dat lidstaten zich hieraan hebben gecommitteerd in Raadsconclusies die op 19 mei jl. in RAZEB werden aangenomen¹. In de Raadsconclusies wordt de noodzaak van integratie van DRR in het hulpbeleid en -programma's op het gebied van ontwikkelingssamenwerking en humanitaire hulp onderschreven. Dit geldt zowel op strategisch niveau in 'Poverty Reduction Strategies (PRSP's) als op sectorniveau in relevante sectoren zoals water en sanitatie, onderwijs en gezondheid. Ook in VN kader wordt mainstreaming van DRR gezien als hoge prioriteit, waar volgens het Global Assessment Rapport nog te weinig vooruitgang is geboekt.

DRR heeft raakvlakken met humanitaire hulp, ontwikkelingssamenwerking en klimaatbeleid. Vanuit humanitair perspectief besteedt Nederland reeds de nodige aandacht aan rampenparaatheid op het gebied van capaciteitsopbouw, bewustmaking en het stimuleren van snelle responsmechanismen. Daarnaast zal de mogelijkheid worden bekeken bij te dragen aan de twee belangrijkste multilaterale instrumenten op het gebied van DRR: ISDR van de VN en de «Global Facility» voor DRR en wederopbouw (GFDRR) van de Wereldbank. ISDR richt zich vooral op informatievoorziening, coördinatie en pleitbezorging, GFDRR richt zich op mainstreaming van DRR in beleid en planning in ontwikkelingslanden en op capaciteitsopbouw en institutionele versterking. Nederland beoogt meer aandacht te geven aan DRR door mainstreaming van DRR in het eigen OS beleid. In OS-partnerlanden die kwetsbaar zijn voor natuurrampen zal onder meer aandacht worden gevraagd voor de integratie van DRR in sectorbeleid en in PRSP's. In de beleidsnotitie «Een zaak voor iedereen» is reeds opgenomen dat Nederland ontwikkelingslanden zal steunen bij het integreren van de risico's van klimaatverandering in het eigen beleid en hen zal helpen bij het vergroten van het aanpassingsvermogen in kwetsbare sectoren als landgebruik, voedselproductie, water en gezondheid. Op klimaatgebied zal verder worden gekeken in hoeverre DRR voldoende aandacht krijgt binnen activiteiten gericht op klimaatadaptatie en zal DRR een plaats moeten krijgen in een nieuw internationaal klimaatverdrag.

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
A. G. Koenders

¹ EU Council Conclusions on an EU strategy for supporting disaster risk reduction in developing countries, 19 May 2009, 2943rd External Relations Council Meeting.