

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 31.3.2010
COM(2010)126 definitief

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

Humanitaire voedselhulp

SEC(2010)374

1. INLEIDING

Overeenkomstig de consensus over humanitaire hulp¹ en meer in het algemeen ter bevordering van goede praktijken bij het verstrekken van humanitaire voedselhulp door de EU en haar lidstaten zijn de belangrijkste doelstellingen van deze mededeling:

- (1) de doeltreffendheid en doelmatigheid van de voedselhulp van de EU maximaliseren overeenkomstig het humanitaire mandaat van de Commissie zoals vastgesteld in het juridische kader op humanitair vlak en overeenkomstig het Financieel Reglement²;
- (2) de samenhang, coördinatie en complementariteit van het voedselhulpbeleid van de Commissie, de lidstaten en andere donors verbeteren;
- (3) partners en belanghebbenden informeren over de doelstellingen, prioriteiten en normen van de Commissie met betrekking tot voedselhulp.

In deze mededeling wordt het beleidskader voor de humanitaire voedselhulp van de EU beschreven, evenals de vraagstukken en trends waarmee rekening moet worden gehouden, de concepten, definities en doelstellingen op het gebied van humanitaire voedselhulp, de beginselen die hieraan ten grondslag moeten liggen en de reikwijdte van de activiteiten.

In het begeleidende werkdocument wordt meer gedetailleerd en praktisch beschreven hoe de Commissie haar humanitaire voedselhulp programmeert, uitvoert en coördineert.

Deze mededeling moet ook worden gelezen in samenhang met de mededeling van de Commissie over voedselzekerheid ("Een EU-beleidskader voor steun aan ontwikkelingslanden bij de aanpak van voedselzekerheidsproblemen"). Het werd noodzakelijk geacht om twee aparte mededelingen op te stellen over deze verwante thema's om het verschil in beleidsdoelstelling te behouden: enerzijds humanitaire voedselhulp ten behoeve van bevolkingsgroepen die worden getroffen door een crisis in een noodsituatie en anderzijds aan ontwikkelingsdoelstellingen gekoppelde voedselzekerheid. Bij de opzet van de twee beleidskaders is ervoor gezorgd dat ze op elkaar zijn afgestemd en elkaar niet nodeloos overlappen.

2. ACHTERGROND

Natuurrampen nemen toe in aantal en vaak ook in ernst als gevolg van de klimaatverandering, en er worden meer mensen door getroffen dan in het verleden. Door conflicten en repressie kunnen mensen niet goed in hun levensonderhoud voorzien en ontstaan vaak grote groepen vluchtelingen en binnenlandse ontheemden. Wanneer de bevolking snel groeit, neemt de druk

¹ In december 2007 heeft de Raad van de Europese Unie de consensus over humanitaire hulp goedgekeurd (Europese consensus over humanitaire hulp: 2008/C 25/01). In het begeleidende actieplan, dat in 2008 is goedgekeurd als werkdocument (Europese consensus over humanitaire hulp – Actieplan: SEC(2008)1991), erkent de Europese Commissie impliciet dat de goede praktijken in de voedselsector snel evolueren en verbindt zij zich ertoe gediversifieerde vormen van voedselhulp uit te werken en het beleid daaraan aan te passen.

² Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van de Raad van 25 juni 2002 houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen (PB L 248 van 16.9.2002, blz.1).

op de natuurlijke hulpbronnen verder toe. In veel ontwikkelingslanden zijn kwetsbare bevolkingsgroepen hierdoor gedwongen nog feller te strijden om natuurlijke hulpbronnen, wat kan leiden tot meer conflicten.

Door deze ontwikkelingen worden de armste mensen nog kwetsbaarder, met name wat betreft de beschikbaarheid en de kwaliteit van hun voedsel. Wanneer er sprake is van chronische voedselonzekerheid doordat er te weinig voedsel wordt geproduceerd of de bevolking niet genoeg voedsel kan kopen, krijgen mensen langdurig te weinig of kwalitatief minderwaardige voedingsmiddelen binnen, waardoor chronische ondervoeding ontstaat. Dit heeft onomkeerbare schadelijke gevolgen voor de ontwikkeling van kinderen en de productiviteit op lange termijn, waardoor armoede en kwetsbaarheid nog verder toenemen. De armste mensen hebben de minste weerstand en zijn ook het kwetsbaarst voor de gevolgen van rampen, die kunnen leiden tot tijdelijke, maar ernstige verstoringen van de voedselconsumptie (tijdelijke voedselonzekerheid), waardoor acute ondervoeding ontstaat, wat de kans op ziekte of overlijden doet toenemen³.

Het aantal ondervoede mensen die worden getroffen door chronische en tijdelijke voedselonzekerheid² is met 172 miljoen gestegen, van 848 miljoen in 2006 tot 1,02 miljard in 2009⁴. 95% daarvan woont in ontwikkelingslanden en een steeds groter deel daarvan woont in de stad, waar mensen extra kwetsbaar zijn voor schommelingen in de voedselprijs en de economische/financiële crisis. Het percentage kinderen onder de vijf jaar dat lijdt aan acute ondervoeding is gestegen van 8% in de periode 1995-2003 tot 11% in 2000-2006⁵.

In bijna 10% van de gevallen van ondervoeding ontstaat de voedselonzekerheid door een ramp of noodsituatie en verwacht wordt dat de daarmee samenhangende voedselbehoeften in het kader van humanitaire en ontwikkelingshulp zullen blijven toenemen. Daarom moeten de beschikbare humanitaire middelen zo doelmatig en doeltreffend mogelijk worden gebruikt en worden aangepast aan deze complexe en veeleisende context en moeten besluiten worden genomen op grond van de snel evoluerende goede praktijken.

3. DEFINITIES EN DOELSTELLINGEN

Humanitaire voedselhulp wordt verstrekt om ervoor te zorgen dat mensen voldoende, veilig en voedzaam voedsel krijgen voor, tijdens of na een humanitaire crisis, wanneer de voedselvoorziening anders onvoldoende of ongeschikt zou zijn, om excessieve sterfte⁶, alarmerende percentages acute ondervoeding⁷ of schadelijke overlevingsmechanismen te voorkomen. Dit omvat de beschikbaarheid van voedsel, toegang tot voedzame levensmiddelen, voorlichting over goede voeding en passende voeding voor kinderen. Voedselhulp kan rechtstreekse levering van voedsel omvatten, maar ook een breder pakket instrumenten, zoals de levering van diensten, basisproducten of grondstoffen, contant geld of tegoedbonnen, vaardigheden of kennis.

³ Zie begrippenlijst in bijlage A bij het begeleidende werkdocument.

⁴ Cijfers van de Voedsel- en Landbouworganisatie van de Verenigde Naties (FAO), 19 juni 2009.

⁵ "State of the World's Children", cijfers van het Kinderfonds van de Verenigde Naties (Unicef) over 2005 en 2008.

⁶ Met "excessief" wordt bedoeld de combinatie van absolute maatregelen in het kader van erkende urgentiedrempels (zoals vastgelegd in het Sphere-handboek, Unicef en het permanente voedingscomité van de VN (SCN)) en relatieve maatregelen in het kader van contextspecifieke criteria.

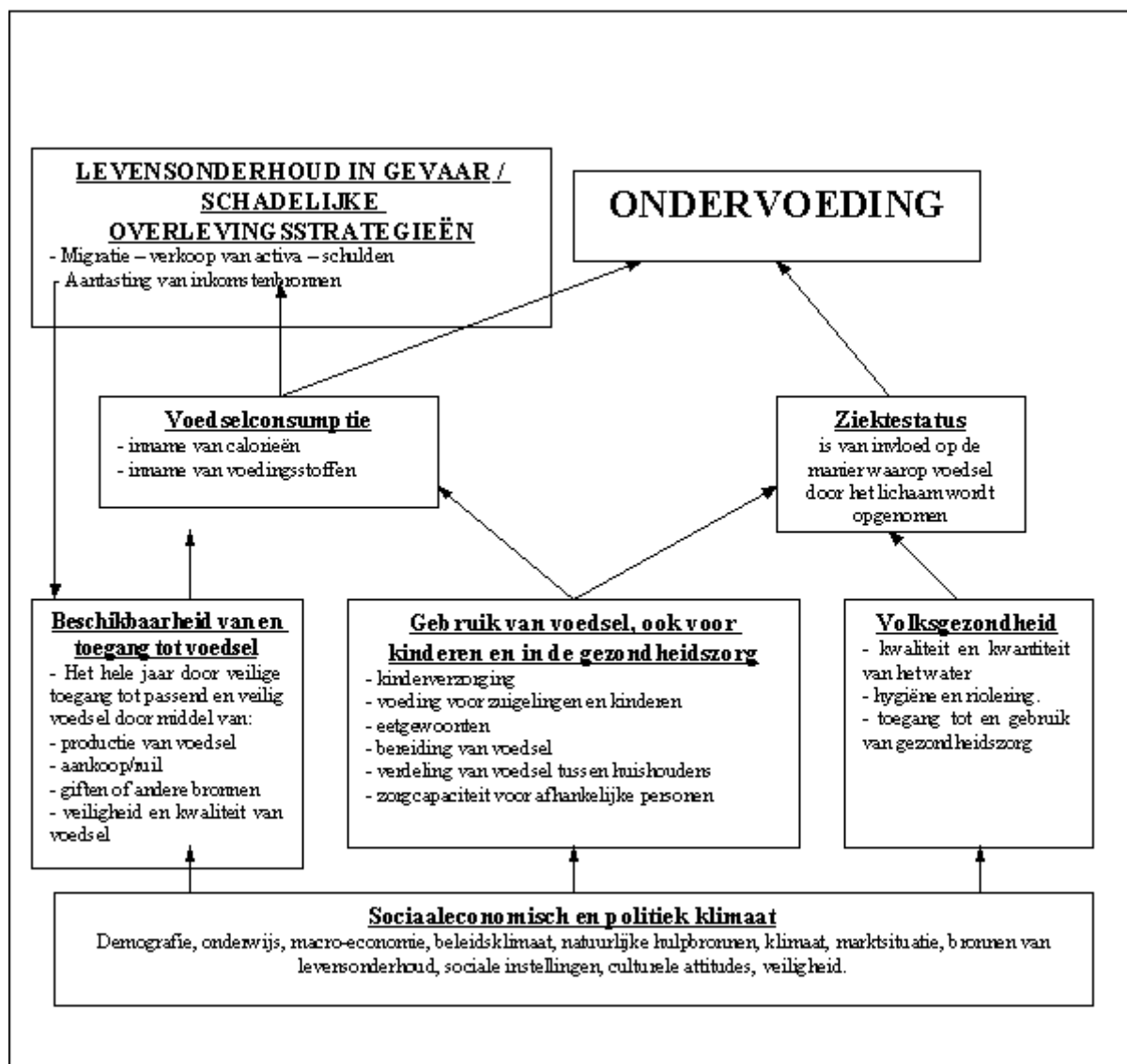
⁷ Zoals gedefinieerd door het permanente voedingscomité van de VN (SCN) en de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO).

Humanitaire voedselhulp kan ook worden gebruikt om bronnen van levensonderhoud van door een crisis getroffen bevolkingen te beschermen of te versterken en om negatieve overlevingsmechanismen (zoals de verkoop van productiemiddelen of het opbouwen van schulden) te voorkomen of terug te draaien, zodat op korte of langere termijn de bronnen van inkomsten, de voedselzekerheid en de voedingssituatie geen schadelijke gevolgen ondervinden.

Adequate voedselconsumptie garandeert nog geen adequate voeding. Een slechte gezondheid kan verhinderen dat voedingsstoffen goed worden verteerd en opgenomen, waardoor ondervoeding kan ontstaan. Daarom kunnen naast rechtstreekse voedselhulp ook aanvullende maatregelen nodig zijn, bijvoorbeeld om ervoor te zorgen dat voedsel veilig kan worden bereid (levering van brandstof om te koken), of toegang tot schoon drinkwater, hygiëne en gezondheidszorg, om ondervoeding te voorkomen of te behandelen.

De afgelopen vijftien jaar heeft er een belangrijke verschuiving plaatsgevonden van het verstrekken van grondstoffen in natura als standaardreactie bij voedselnood naar een breder pakket humanitaire voedselhulpinstrumenten die worden afgestemd op de oorzaken en symptomen van tijdelijke voedselonzekerheid.

In onderstaand schema worden de verschillende achterliggende oorzaken, verzwarende omstandigheden, symptomen en gevolgen van voedselonzekerheid weergegeven, die ten grondslag liggen aan de definities en doelstellingen van de humanitaire voedselhulp van de Commissie.



Geïnspireerd op het ondervoedingsschema van Unicef van 1997.

Overeenkomstig de belangrijkste doelstellingen van de humanitaire hulp van de EU, zoals vastgelegd in Verordening (EG) nr. 1257/96 van 20 juni 1996 betreffende humanitaire hulp, is de belangrijkste doelstelling van humanitaire voedselhulp om mensenlevens te redden en te behouden, inkomstenbronnen te beschermen en de veerkracht te vergroten van bevolkingsgroepen die kampen met een voedselcrisis, daar net van herstellen of daar vrijwel zeker op korte termijn mee te maken krijgen⁸.

De specifieke doelstellingen van humanitaire voedselhulp luiden als volgt:

- (1) waarborging van de beschikbaarheid van, toegang tot en consumptie van passende, veilige en voedzame levensmiddelen voor bevolkingsgroepen die in een humanitaire crisis verkeren, daar net uitkomen of er vrijwel zeker mee te maken zullen krijgen, om

⁸ Een dergelijke verwachting wordt gebaseerd op indicatoren voor vroegtijdige waarschuwing waaruit blijkt dat de voedselconsumptie kritisch tekort zal schieten of verslechteren en zonder snel optreden levensbedreigend zal worden binnen een termijn die overeenkomt met de humanitaire opdracht van de EU.

excessieve sterfte⁹, acute ondervoeding en andere levensbedreigende effecten en gevolgen te voorkomen;

- (2) bescherming van de bronnen van inkomsten die gevaar lopen door recente, actuele of dreigende crises, beperking van de schade aan de systemen voor het produceren en op de markt brengen van voedsel en totstandbrenging van de voorwaarden voor regeneratie en herstel van de zelfvoorzienendheid; en
- (3) uitbreiding van de capaciteit van het internationale systeem voor humanitaire hulp en bevordering van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de verstrekking van voedselhulp.

4. BEGINSELEN

Om deze doelstellingen te verwezenlijken moeten de volgende beginselen ten grondslag liggen aan de verstrekking van humanitaire voedselhulp. Deze zijn in overeenstemming met de algemene beginselen voor humanitaire hulp van de EU, zoals beschreven in de Europese consensus over humanitaire hulp.

Bij het verlenen van humanitaire hulp moeten de fundamentele beginselen van *humaniteit, onpartijdigheid, neutraliteit* en *onafhankelijkheid* worden geëerbiedigd. Bij besluiten over de toekenning van humanitaire voedselhulp wordt uitsluitend rekening gehouden met de behoeften. De financiering wordt op objectieve wijze toegekend op grond van deze beginselen en is bedoeld om de voedselconsumptie van de meest nooddriftigen te verbeteren, zonder vooroordelen.

Daartoe zorgen de EU en haar lidstaten ervoor dat hun humanitaire voedselhulp voorafgegaan wordt door en gebaseerd wordt op grondige evaluaties van de behoeften en gedegen en zo actueel mogelijke analyses van de oorzaken.

Welke maatregelen voorrang krijgen, wordt bepaald op basis van i) de ernst van de crisis en de mate waarin niet in behoeften wordt voorzien, ii) de urgentie van de crisis en iii) het verwachte effect van de respons. De EU wil ook blijf geven van mondiale solidariteit door de last van urgente humanitaire voedselbehoeften te delen en op te treden bij vergeten crises.

De EU en haar lidstaten steunen humanitaire voedselhulpoperaties met flexibele middelen, zodat in een bepaalde situatie de meest passende en doeltreffende respons kan worden verleend. Bij het opzetten van een maatregel moeten verschillende activiteiten en instrumenten worden vergeleken op basis van hun rendement.

Wanneer voedselhulp het meest geschikte instrument wordt geacht, wordt de voorkeur gegeven aan het lokaal (in het begunstigde land) of anders regionaal (in buurlanden) aankopen van voedsel, zodat de levensmiddelen zo goed mogelijk worden aanvaard, lokale markten worden beschermd of ondersteund en de vervoerskosten en levertijden worden beperkt.

De humanitaire voedselhulp van de EU moet op resultaten worden gebaseerd, de uitkomsten en het effect moeten worden gemeten over alle maatregelen heen (en moeten worden getoetst

⁹ Zie de voetnoten 6 en 7.

aan de praktijken van andere actoren en relevant onderzoek) en deze informatie moet worden gebruikt bij de opzet van verdere humanitaire voedselhulpmaatregelen.

De EU en haar lidstaten proberen ervoor te zorgen dat onbelemmerd toezicht kan worden gehouden op alle gefinancierde humanitaire voedselhulpoperaties.

De EU en haar lidstaten streven ernaar bij het verstrekken van humanitaire voedselhulp geen schade te berokkenen. Zo zullen ze er bijvoorbeeld zoveel mogelijk voor zorgen dat mensen bij het verstrekken van humanitaire voedselhulp niet onnodig afhankelijk worden van het hulpsysteem, dat de werking van de markt niet wordt verstoord en dat de begunstigen niet onnodig aan risico's worden blootgesteld, terwijl tegelijkertijd de gevolgen voor het milieu zoveel mogelijk worden beperkt en ervoor wordt gezorgd dat conflicten over natuurlijke hulpbronnen niet worden veroorzaakt of verergerd. De EU en haar lidstaten zullen ervoor zorgen dat, met name bij conflicten, de risico's en mogelijkheden met betrekking tot bescherming goed worden geëvalueerd, waarbij zowel de gevolgen van optreden als van niet-optreden worden bekeken¹⁰.

De EU en haar lidstaten zullen bij voedselbehoefte-evaluaties en voedselhulpmaatregelen telkens rekening houden met voedingsaspecten, waarbij met name aandacht wordt besteed aan de specifieke voedingsbehoeften van bepaalde kwetsbare groepen (zoals kinderen onder de twee jaar, zwangere vrouwen en vrouwen die borstvoeding geven).

De EU en haar lidstaten zorgen ervoor dat bij het verstrekken van humanitaire voedselhulp de menselijke waardigheid wordt geëerbiedigd. De begunstigde gemeenschappen zullen worden betrokken bij het inventariseren van de behoeften en bij het ontwerpen en uitvoeren van de maatregelen. Bij de opzet van humanitaire voedselhulpmaatregelen wordt rekening gehouden met de bijzondere behoeften van kwetsbare groepen (zoals mensen met een handicap, ouderen en chronisch zieken).

De EU en haar lidstaten erkennen dat vrouwen, meisjes, jongens en mannen verschillende behoeften, capaciteiten en rollen hebben en zullen gender systematisch integreren in de behoeftenevaluaties, de humanitaire voedselhulpmaatregelen en de analyses van de effecten.

Maatregelen op het gebied van humanitaire voedselhulp en de ontwikkeling van voedselzekerheid moeten zodanig worden opgezet en uitgevoerd dat optimaal wordt voldaan aan de behoeften op het gebied van noodhulp en van ontwikkeling, of deze elkaar nu opvolgen of tegelijkertijd bestaan, zoals in veel kwetsbare staten het geval is. De maatregelen moeten worden gecoördineerd en op elkaar afgestemd, zodat zoveel mogelijk kansen voor een blijvend effect op lange termijn worden gecreëerd, waarbij ernaar wordt gestreefd dat de slachtoffers van een voedselcrisis uiteindelijk weer zelfvoorzienend worden.

Bij de humanitaire voedselhulp worden de beginselen inzake de samenhang van noodhulp, rehabilitatie en ontwikkeling geëerbiedigd en worden de doelstellingen op dit vlak bevorderd, overeenkomstig de mededeling van de Commissie van 2001¹¹. Ook wordt rekening gehouden

¹⁰ Zie de financieringsrichtsnoeren voor humanitaire bescherming van DG ECHO van 21 april 2009.

¹¹ Mededeling van de Europese Commissie over de samenhang van noodhulp, rehabilitatie en ontwikkeling (2001): *conclusies*.

met de consensus over humanitaire hulp van 2007¹² en de bepalingen van de partnerschapskaderovereenkomst¹³.

5. TOEPASSINGSGEBIED VAN HUMANITAIRE VOEDSELHULPMAATREGELEN

Om de hierboven beschreven doelstellingen te verwezenlijken wordt de belangrijkste taak van humanitaire voedselhulp gedefinieerd als het redden van levens door het verlenen van steun om aan basisvoedselbehoeften te voldoen. Humanitaire voedselhulp heeft echter ook een ondersteunende functie, in het bijzonder dat deze bijdraagt aan de vermindering van risico's en kwetsbaarheid en aan de vergroting van de geschiktheid en doeltreffendheid van de hulp door capaciteitsopbouw en voorlichting.

5.1. Het operationele toepassingsgebied van de humanitaire voedselhulp van de Commissie

In de volgende gevallen kan de Commissie een humanitaire voedselhulpoperatie opzetten:

- (1) door inadequate voedselconsumptie zijn de kritieke¹⁴ percentages voor sterfte of acute ondervoeding bereikt of overschreden of op basis van solide voorspellingen wordt verwacht dat dit zal gebeuren¹⁵; of
- (2) bronnen van levensonderhoud zijn in gevaar of extreme overlevingsstrategieën worden ontwikkeld (zoals verkoop van productiemiddelen, overhaaste migratie, onveilige of gevaarlijke overlevingsmethoden), die levensbedreigend zijn of vrijwel zeker zullen worden, of waarbij het risico op ernstig lijden bestaat dat het gevolg is van of leidt tot inadequate voedselconsumptie.

Soms begint een voedselcrisis en moet er worden ingegrepen voordat de voedingssituatie verslechtert. Daarom zal de Commissie niet noodzakelijkerwijs wachten totdat het percentage acute ondervoedingsgevallen begint te stijgen voordat humanitaire voedselhulp wordt verstrekt, maar zal zij ook optreden bij welomschreven levensbedreigende humanitaire risico's. Er hoeft ook geen sprake te zijn van een officiële ramp voordat de Commissie ingrijpt.

Om te bepalen of en hoe wordt gereageerd op een bepaalde voedselcrisis weegt de Commissie de comparatieve voordelen en nadelen van haar humanitaire instrumenten zorgvuldig tegen elkaar af. Hierbij worden de behoeften en oorzaken zorgvuldig geanalyseerd, er wordt nagegaan hoe deze behoeften het beste kunnen worden aangepakt zonder schade te veroorzaken en er wordt onderzocht of er andere financieringsbronnen beschikbaar zijn.

¹² EU-consensus over humanitaire hulp, 2007: par. 2.4, artikel 22; par. 3.4, artikel 53; par. 5; Bijlage.

¹³ Partnerschapskaderovereenkomst van DG ECHO (2008): *artikel 8*.

¹⁴ Volgens de definitie van de Europese Commissie is er sprake van een noodsituatie bij absolute drempels (zoals vastgesteld door Sphere, de WHO, enz.) in combinatie met relatieve indicatoren naargelang van de context.

¹⁵ Een dergelijke verwachting wordt gebaseerd op indicatoren voor vroegtijdige waarschuwing waaruit blijkt dat de voedselconsumptie kritisch tekort zal schieten of verslechteren en zonder snel optreden levensbedreigend zal worden binnen een termijn die overeenkomt met de humanitaire opdracht van de EU.

De Commissie erkent dat haar humanitaire instrumenten geen comparatief voordeel hebben bij het bestrijden van chronische voedselonzekeerheid. In beginsel wordt humanitaire voedselhulp dan ook niet gebruikt om chronische voedselonzekeerheid aan te pakken, behalve wanneer niet-optreden onmiddellijk of op korte termijn tot qua omvang en ernst aanzienlijke humanitaire risico's¹⁶ leidt, wanneer andere, geschiktere actoren, inclusief haar eigen ontwikkelingsinstrumenten, niet kunnen of willen optreden en daar niet toe kunnen worden overgehaald, of wanneer binnen de tijdsbeperking van de maatregelen een positief effect kan worden verwacht ondanks het comparatieve nadeel. In dergelijke gevallen zet de Commissie alleen humanitaire voedselhulp in op basis van dialoog, coördinatie en overleg met potentiële ontwikkelingsactoren (indien aanwezig) en met een duidelijke, realistische exitstrategie, waarbij erop wordt toegezien dat de overgang gecoördineerd verloopt en er geen sprake is van ongecoördineerde overlap.

De Commissie bouwt haar humanitaire voedselhulp af wanneer de indicatoren met betrekking tot acute ondervoeding en extreme overlevingsstrategieën (in combinatie met inadequate voedselconsumptie of slechte voedselopname) en de sterftcijfers onder de kritieke niveaus¹⁷ zijn gestabiliseerd of zullen stabiliseren zonder de humanitaire steun van de Commissie. Dit houdt in dat de voedselconsumptie en -inname van het grootste deel van de door de crisis getroffen bevolking gedurende enige tijd en in de nabije toekomst verbetert zonder dat een beroep moet worden gedaan op nefaste overlevingsstrategieën.

De Commissie zal de humanitaire steun ook afbouwen zodra niet-humanitaire actoren (zoals de staat of ontwikkelingsactoren) in staat zijn in de voedselbehoefte van de bevolking te voorzien of zodra aan de humanitaire behoeften van de bevolking volledig wordt voldaan door andere humanitaire donoren of actoren.

De Commissie zal altijd haar humanitaire exitstrategieën afwegen tegen de comparatieve voordelen ten opzichte van andere beschikbare actoren en zal ervoor zorgen dat andere, geschiktere actoren niet worden ontmoedigd doordat de Commissie haar vertrek uitstelt. De Commissie pleit voor betrokkenheid van de meest geschikte actoren op het gebied van hulp en ontwikkeling, afhankelijk van de context en de behoeften.

De Commissie zal humanitaire voedselhulpoperaties ook afbouwen wanneer de kernbeginselen van humanitaire voedselhulp niet kunnen worden geëerbiedigd, met name wanneer de potentiële voordelen van het voortzetten van de hulp niet opwegen tegen het risico dat schade wordt veroorzaakt.

5.2. Voldoen aan de basisvoedingsbehoeften van door een crisis getroffen bevolkingsgroepen

De EU en haar lidstaten kunnen een reeks activiteiten en instrumenten inzetten ter bestrijding van de verschillende symptomen en onderliggende oorzaken van tijdelijke voedselonzekeerheid en acute ondervoeding door problemen met betrekking tot de beschikbaarheid van, de toegang tot en het gebruik van voedsel rechtstreeks aan te pakken. Zij pleiten voor een complementaire, multisectorale, geïntegreerde programmering om ervoor te zorgen dat de humanitaire voedselbehoeften over de hele lijn en doeltreffend worden aangepakt.

¹⁶ Zie begrippenlijst in bijlage A bij het begeleidende werkdocument.

¹⁷ Zie voetnoot 14.

De keuze welke steun- en overgangsinstrumenten het meest geschikt zijn (bijvoorbeeld geld of in natura) moet worden gemaakt op basis van context en bewijsmateriaal en moet regelmatig worden getoetst. De relevantie en het comparatieve voordeel van de gekozen optie – of de combinatie van te gebruiken instrumenten – moeten worden aangetoond op basis van zorgvuldige en zo actueel mogelijke evaluaties van de behoeften en analyses van de oorzaken.

Bij humanitaire voedselhulp wordt er met name op toegezien dat de begunstigden op tijd toegang krijgen tot veilige en uitgebalanceerde voedingsmiddelen van voldoende kwantiteit en kwaliteit¹⁸ om te voldoen aan hun voedingsbehoeften. De voedselhulp moet liefst zoveel mogelijk overeenkomen met de lokale voedingsgewoonten en moet aanvaardbaar zijn voor de begunstigden.

De versterking of bescherming van bronnen van inkomsten uit de landbouw of uit andere activiteiten (bijvoorbeeld veterinaire diensten voor kwetsbare veekuddes of het verbeteren van de opslag van de oogst) is in een bepaalde humanitaire context een passende noodmaatregel, mits de maatregel wordt ingegeven door een noodsituatie en voldoet aan humanitaire doelstellingen binnen een passend en eindig tijdsbestek.

Naast voedselhulpmaatregelen die rechtstreeks samenhangen met voedselconsumptie worden aanvullende maatregelen (bijvoorbeeld op het gebied van de volksgezondheid) essentieel geacht, hoewel deze niet rechtstreeks van invloed zijn op de beschikbaarheid van, de toegang tot of het gebruik van voedsel. Ze zijn cruciaal voor de manier waarop het menselijk lichaam voedsel kan opnemen en zijn daarom van invloed op het effect van de voedselhulp. De EU en haar lidstaten erkennen dat bepaalde kwetsbare groepen (zoals jonge kinderen, met name kinderen onder de twee jaar¹⁹, zwangere vrouwen en vrouwen die borstvoeding geven, ouderen, mensen met hiv/aids²⁰) specifieke voedingsbehoeften hebben. Wanneer humanitaire voedselhulpoperaties betrekking hebben op deze groepen, moet rekening worden gehouden met hun specifieke behoeften door voldoende voedzame en aangepaste voedingsmiddelen te verstrekken.

5.3. Ondersteunende acties

Bij de humanitaire voedselhulp van de EU moet worden nagegaan of het mogelijk is om maatregelen inzake paraatheid bij rampen en maatregelen ter beperking van het risico op rampen en ter verzachting en voorkoming van rampen hierin te integreren, binnen de grenzen van het humanitaire mandaat en de regelgeving en doelstellingen inzake voedselhulp. In de strategie van de Commissie met betrekking tot humanitaire voedselhulp moet rekening worden gehouden met de mededeling van de Commissie over de EU-strategie ter beperking van het risico op rampen in ontwikkelingslanden²¹.

¹⁸ De kwantiteit wordt uitgedrukt in het aantal calorieën; de kwaliteit hangt samen met de veiligheid van het voedsel en de samenstelling qua proteïnen, macronutriënten en micronutriënten. De norm van de Sphere/WHO inzake de kwantiteit van voedsel bedraagt 2100 Kcal per persoon per dag (gemiddeld over alle leeftijdsgroepen). De WHO, Unicef, het Wereldvoedselprogramma en het Hoge Commissariaat voor de vluchtelingen (UNHCR) hebben voedselkwaliteitsnormen afgesproken met betrekking tot de samenstelling qua micronutriënten (zie *"Food and Nutrition Needs in Emergencies" van november 2002*), maar deze worden momenteel herzien.

¹⁹ Kinderen onder de twee jaar lopen de grootste kans op ziekte en ondervoeding; als zij adequate voeding krijgen, kunnen gezondheids- en cognitieve voordelen op lange termijn worden bereikt.

²⁰ Zie Hiv-richtsnoeren van DG ECHO, die in oktober 2008 zijn goedgekeurd.

²¹ Zie COM(2009) 84.

De Commissie erkent dat initiatieven met betrekking tot de beperking van het risico op rampen (zoals systemen voor vroegtijdige waarschuwing en strategische voedselvoorraden) vaak steun op lange termijn vergen. De nationale en regionale overheden moeten erbij worden betrokken en de economische en politieke perspectieven moeten zorgvuldig worden afgewogen. Standaard steun verlenen voor dergelijke maatregelen draagt dan ook niet bij tot het comparatieve voordeel van humanitaire actoren. In het humanitaire optreden van de Commissie kunnen naast voedselhulp echter tegelijkertijd ook resultaten worden geboekt wat betreft risicobeperking. In samenwerking met ontwikkelingsactoren kan worden bijgedragen tot de versterking, begeleiding en uitbreiding van risicobeperkingsinitiatieven op korte termijn. Overeenkomstig het beginsel dat humanitaire voedselhulp geen schade mag toebrengen, moet ervoor worden gezorgd dat de kwetsbaarheid en de risico's voor de begunstigden niet toenemen.

De beperkte ervaring en instrumenten van de humanitaire actoren leiden er vaak toe dat niet altijd de meest geschikte voedselhulpmaatregelen kunnen worden getroffen. Daarom erkennen de EU en haar lidstaten dat moet worden geïnvesteerd in de uitbreiding van de capaciteit van het humanitaire systeem, zodat meer gevarieerde en beter geschikte vormen van voedselhulp kunnen worden verstrekt.

Als de chronische voedselonzekerheid toeneemt, zijn meer mensen kwetsbaar bij toekomstige crises. Als we hier niets aan doen, zal er een steeds groter beroep worden gedaan aan de beperkte humanitaire middelen. Coördinatie en voorlichting moeten dan ook de basis vormen voor oriënterende debatten en de besluiten van de nationale regeringen en ontwikkelingsactoren over de toewijzing van middelen voor de doelstellingen op het gebied van voedselzekerheid. Overheidsactoren moeten worden gewezen op hun fundamentele verantwoordelijkheid voor het garanderen van de voedselzekerheid voor hun bevolking. Ook ontwikkelingsactoren (inclusief regeringen) moeten worden gewezen op de ontwikkelingsbehoeften van bevolkingsgroepen tijdens crises.

Humanitaire en ontwikkelingshulp moeten effectief worden geïntegreerd door de samenhang van noodhulp, rehabilitatie en ontwikkeling te bevorderen, waarbij moet worden gestreefd naar een consistent, coherent en transparant systeem voor internationale hulp om honger en kwetsbaarheid aan te pakken. Collectieve inspanningen moeten tegelijkertijd noodhulp, overgangsmatregelen en ontwikkelingssamenwerking omvatten en er moet worden gestreefd naar een klimaat van goed bestuur en goed nationaal en internationaal beleid (bijvoorbeeld op het gebied van handel en migratie).

De EU en haar lidstaten zijn voorstander van het idee om humanitaire voedselhulp integraal te coördineren in het kader van sterk bestuur en leiderschap met voldoende middelen. Dit omvat nauwe coördinatie met relevante en solide nationale humanitaire actoren. In het kader van de VN en de hervorming van het humanitaire beleid steunt de Commissie de clusterwijze aanpak van coördinatie en alle inspanningen om dit goed in te passen binnen de voedselhulp, waarbij ook moet worden gezorgd voor samenhang met de mondiale bestuursstructuren op het gebied van landbouw, voedselzekerheid en voeding.