



EUROPESE  
COMMISSIE

HOGE VERTEGENWOORDIGER  
VAN DE EUROPESE UNIE VOOR  
BUITENLANDSE ZAKEN EN  
VEILIGHEIDSBELEID

Brussel, 24.6.2013  
JOIN(2013) 22 final

**GEZAMENLIJKE MEDEDELING AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD,  
HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN  
DE REGIO'S**

**NAAR EEN OMVATTENDE EU-AANPAK VAN DE CRISIS IN SYRIË**

# **GEZAMENLIJKE MEDEDELING AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S**

## **NAAR EEN OMVATTENDE EU-AANPAK VAN DE CRISIS IN SYRIË**

### **INLEIDING**

Het conflict in Syrië is de afgelopen maanden in zo'n snel tempo verergerd, dat zich in de hele regio nu een humanitaire ramp voltrekt. Het conflict brengt niet alleen groot menselijk leed toe en het vernietigt niet alleen de traditionele structuur van de Syrische samenleving, maar het ondermijnt ook in ernstige mate de stabiliteit van de buurlanden, met name Libanon en Jordanië, zonder onmiddellijk vooruitzicht op een einde ervan.

In deze gezamenlijke mededeling wordt een omvattende EU-aanpak voorgesteld van het conflict en de gevolgen ervan in zowel Syrië als zijn buurlanden.

Sinds de aanvang van het conflict zijn we getuige van een dramatische achteruitgang van de veiligheid: de teller staat in juni 2013 op 93 000 doden en 1,6 miljoen vluchtelingen. Volgens voorzichtige schattingen hebben 6,8 miljoen mensen hulp nodig en zijn 4,25 miljoen mensen ontheemd. Volgens het hoge commissariaat voor de vluchtelingen van de Verenigde Naties (UNHCR) zouden er aan het einde van dit jaar 3,45 miljoen vluchtelingen kunnen zijn. Ook de mensenrechtensituatie in Syrië is ernstig achteruitgegaan. De onafhankelijke internationale VN-onderzoekscommissie voor Syrië heeft het steeds ernstigere geweld aan de kaak gesteld en voor het eerst gedocumenteerd hoe er systematisch gebruik wordt gemaakt van belegering, chemische wapens en gedwongen verplaatsingen. De onderzoekscommissie laat zien dat de regeringstroepen en de daarmee verbonden milities zich schuldig hebben gemaakt aan misdaden tegen de menselijkheid, oorlogsmisdaden en grove schendingen van de mensenrechten en het internationale humanitaire recht. Er zijn ook aanwijzingen dat tegen de regering gerichte bewapende groepen oorlogsmisdaden en andere ernstige schendingen hebben gepleegd, maar deze zijn niet van dezelfde omvang en ernst als die van het Syrische bewind. De secretaris-generaal van de VN heeft in juni 2013 verslag uitgebracht aan de Veiligheidsraad dat zowel het Vrije Syrische Leger (dat naar verluidt kindsoldaten rekruteert) als de regeringstroepen, waaronder de Syrische Strijdkrachten, de inlichtingendiensten en regimegezinde milities, zich aan grof geweld tegen kinderen schuldig hebben gemaakt.

Als eerste prioriteit streeft de EU naar een politieke regeling die een einde aan het geweld moet maken. Nu het derde crisisjaar in Syrië is aangebroken, is het heel goed mogelijk dat het conflict lang aan zal houden en dat geen van beide zijden een beslissende militaire overmacht zal kunnen doen gelden, ook al hebben de Syrische strijdkrachten enige terreinwinst geboekt. Er is nog weinig vooruitgang in de richting van een consensus in de VN-Veiligheidsraad. Het politieke proces heeft echter een nieuwe impuls gekregen door het recente akkoord tussen de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken Kerry en zijn Russische ambtsgenoot Lavrov om de onderhandelingen te hervatten op basis van het communiqué van Genève van juni 2012 en een internationale vredesconferentie over Syrië te organiseren ("Genève II").

Naast haar inspanningen op politiek gebied heeft de EU al haar instrumenten ingezet om tot een bredere internationale respons bij te dragen. De EU is dan ook de grootste verlener van humanitaire hulp. Tot dusver is door de lidstaten en uit de EU-begroting 678 miljoen euro

uitgetrokken voor humanitaire bijstand. Bovendien heeft de EU 175 miljoen euro vrijgemaakt uit andere, niet-humanitaire begrotingsinstrumenten. De totale crisisrespons bedraagt dus al meer dan 850 miljoen euro. Zelfs deze aanzienlijke som is echter onvoldoende om in de enorme en nog steeds toenemende humanitaire behoeften te voorzien.

Het belangrijkste probleem dat de EU bij de hulpverlening ondervindt, is de complexe en gevaarlijke omgeving, waarbinnen het internationale humanitaire recht maar al te vaak wordt genegeerd. Overeenkomstig de humanitaire beginselen werkt de EU met alle partijen bij het conflict en knoopt zij nauwere banden aan met plaatselijke gemeenschappen en hun bestuursorganen om deze te helpen met basisvoorzieningen zoals medische hulp, voedselzekerheid, elektriciteit, water en andere voorzieningen. Deze bijstand moet worden verleend via alle mogelijke kanalen, om te zorgen dat voldoende mensen er toegang toe hebben.

De gevolgen van het steeds onvoorspelbaarder en destabiliserender wordende Syrische conflict zijn tot ver buiten de grenzen voelbaar. Libanon en Jordanië, die al voor het uitbreken van de crisis met grote problemen te kampen hadden, staan nu voor een ongekende situatie die een bedreiging vormt voor hun binnenlandse stabiliteit. Ook Turkije en Irak staan voor mogelijke politieke problemen die rechtstreeks samenhangen met de etnische, religieuze en politieke groepen waartoe de vluchtelingen behoren, hoewel deze landen een grotere sociaal-economische absorptiecapaciteit hebben dan Libanon of Jordanië.

Gezien de dramatische ontwikkelingen en de snel groeiende behoeften is met spoed een compleet responspakket noodzakelijk, dat tegen de problemen opgewassen is. De EU en de lidstaten moeten voor dit responspakket hun beleid en hun instrumenten bundelen om de meest dringende humanitaire behoeften op gecoördineerde en volledige wijze aan te pakken, de Syrische crisis in te dammen en op te lossen, de toegang tot de rechter en de verantwoordingsplicht te versterken, de stabiliteit van de buurlanden in stand te houden en leiding te geven aan de internationale inspanningen voor de wederopbouw op de langere termijn, wanneer duurzame vrede tot stand is gebracht.

De EU kan een beslissende bijdrage te leveren, omdat zij kan bouwen op i) de kracht van haar politieke relaties met en invloed op de verschillende belanghebbenden, waarvan velen van de EU verwachten dat zij een krachtige rol speelt, ii) haar vermogen om de coördinatie te bevorderen, en iii) haar ervaring met niet alleen de humanitaire hulpverlening, maar ook het omgaan met veiligheidsvraagstukken en postconflict- en wederopbouw situaties.

In deze gezamenlijke mededeling worden de hoofdpunten gepresenteerd van een omvattende EU-respons op de crisis, waarbij maatregelen en initiatieven die de hoge vertegenwoordiger en de Europese Commissie al hebben genomen, speciaal worden vermeld.

## **1. EEN OMVATTENDE EU-RESPONS**

De omvattende EU-respons moet gericht zijn op a) ondersteuning van een politieke oplossing die een duurzame uitweg uit de crisis biedt, b) voorkoming van regionale destabilisatie door verspreiding van het conflict naar de buurlanden, c) aanpak van de alarmerende humanitaire situatie en bijstand aan de getroffen bevolking, en d) aanpak van de gevolgen van het conflict voor en in de EU.

Wat wij van plan zijn:

- steun verlenen aan een politieke regeling, waartoe de EU een krachtig standpunt zal innemen op de komende internationale conferentie “Genève II”;
- er bij de oppositie op aandringen dat zij deelneemt aan de Genève II-conferentie en zich laat vertegenwoordigen door legitieme woordvoerders die gemachtigd zijn om verbintenissen aan te gaan;
- verdere maatregelen nemen om de toegang van humanitaire bijstandsverleners tot alle door het conflict getroffen gebieden te verzekeren;
- verdere ontheffingen op de sanctieregeling formuleren teneinde steun te verlenen aan de Syrische bevolking;
- de financiële bijstand uit de EU-begroting verhogen met 400 miljoen euro in 2013 ter dekking van de prioritaire behoeften van de getroffen bevolking in Syrië en in de regio;
- de steun verhogen voor gemeenschappen in de buurlanden van Syrië waar vluchtelingen worden opgevangen, teneinde hun opvangcapaciteit te steunen en te vergroten;
- druk blijven uitoefenen op de Verenigde Naties om beschuldigingen van schendingen van de mensenrechten, het internationale humanitaire recht en de fundamentele vrijheden in behandeling te nemen;
- de solidariteit aanmoedigen met bijzonder kwetsbare personen die behoefte kunnen hebben aan hervestiging;
- de radicalisering van EU-burgers voorkomen en een oplossing vinden voor “buitenlandse strijders” uit de EU die naar het conflictgebied zijn afgereisd;
- voorbereidingen treffen voor de fase van wederopbouw en herstel na het conflict.

### 1.1 Streven naar een politieke oplossing voor het conflict

**Als eerste prioriteit moet de EU steun verlenen aan een politieke oplossing voor het conflict** die tot een overgang naar een democratisch proces leidt en tegelijkertijd de ernstige humanitaire situatie aanpakt. De EU moet alle inspanningen steunen om te voorkomen dat zo'n proces wordt gedomineerd door actoren die sektarische doeleinden nastreven.

De EU moet **actief de inspanningen steunen van de VS en Rusland om de politieke onderhandelingen op basis van het communiqué van Genève van juni 2012 nieuw leven in te blazen**. De hoge vertegenwoordiger heeft al aangegeven deze inspanningen krachtig te zullen steunen. De EU moet tevens bereid zijn in dit verband alle steun te verlenen aan de gezamenlijke speciale vertegenwoordiger van de VN en de Arabische Liga en aan de Verenigde Naties. Met het oog op een mogelijke Genève II-conferentie moet de EU zich voorbereiden op een substantiële bijdrage en **zorgen dat de EU een krachtig standpunt inneemt**.

De EU moet bij de voorbereidingen voor de conferentie nauw samenwerken met de VS en Rusland om voorwaarden te scheppen die gunstig zijn voor de totstandkoming van een

politieke regeling waarvoor de Syrische zijde het voortouw neemt. Daartoe moet eerst worden gestreefd naar een gemeenschappelijke benadering wat de vertegenwoordigers van de twee partijen betreft, die legitieme woordvoerders moeten zijn en gemachtigd moeten zijn om verbintenissen aan te gaan. De EU moet beide partijen via de beschikbare kanalen aanmoedigen om deel te nemen aan de onderhandelingen in het kader van de vredesconferentie. De EU is bereid om de verschillende leden van de nationale coalitie van Syrische revolutionaire en oppositiekrachten te helpen bij de voorbereidingen voor de conferentie.

De EU moet blijven samenwerken met de nationale coalitie en zich tegelijkertijd blijven openstellen voor samenwerking met andere gematigde groepen en deze helpen om als geloofwaardige partners op te treden. Bij haar steun voor de nationale coalitie moet de EU een grotere mate van inclusiviteit aanmoedigen en erop toezien dat de mensenrechten worden geëerbiedigd.

In het kader van de vredesconferentie voor Syrië moet de EU vertrouwenwekkende maatregelen ontwikkelen die geleidelijk ten uitvoer worden gelegd, ter bevordering van de toegang tot humanitaire hulp en ongehinderde toegang voor humanitaire hulpverleners, de eerbiediging van het internationaal humanitair recht, de vrijlating van politieke gevangenen, de terugkeer van VN-waarnemers en de geleidelijke invoering van een staakt-het-vuren.

In coördinatie met de VS en Rusland moet de EU haar diplomatieke samenwerking met zowel de leden van de Veiligheidsraad als andere belangrijke landen aan beide zijden van het conflict voortzetten; met name geldt dat voor Turkije, Saudi-Arabië, Qatar, Egypte, Irak, Jordanië en Iran.

## **1.2 Samenwerken met derde landen en niet-statelijke organisaties**

De belangrijkste gesprekspartners zijn de Verenigde Staten, Rusland, Turkije, Saudi-Arabië, Qatar, Egypte, de Samenwerkingsraad van de Golf en de Arabische Liga. De rol die Iran in de politieke en militaire context speelt, zal moeten worden erkend en in aanmerking worden genomen.

De Libanese leiders hebben in juni 2012 in de door alle belangrijke politieke krachten aanvaarde verklaring van Baabda besloten een politiek van afzijdigheid te voeren. De toenemende activiteiten van Hezbollah in Syrië, naar zij beweert om de Libanese bevolking en Libanese heiligdommen te beschermen, alsook de wapenleveringen aan de Syrische oppositie en de inzet van Libanese strijders, zijn echter in strijd met de officiële afzijdigheidspolitik. Sommige Syrische oppositiegroepen en Hezbollah hebben hun retoriek verscherpt, terwijl het aantal grensincidenten voortdurend toeneemt. De EU heeft de schendingen van het Libanese grondgebied in het kader van het conflict in Syrië veroordeeld en wil een sterker signaal geven dat alle partijen in Libanon het afzijdigheidsbeleid in acht moeten blijven nemen en volledig moeten uitvoeren. Daarnaast zal de EU de mogelijkheden onderzoeken om de vermogens van de Libanese structuren voor staatsveiligheid te versterken, teneinde de stabiliteit van Libanon en van de hele regio te bevorderen.

De Golfstaten en Turkije zijn belangrijke partners bij het zoeken naar een duurzame oplossing. De EU zal actief met deze partners blijven samenwerken en onderstrepen dat elke betrokkenheid bij het conflict en de gevolgen daarvan zorgvuldig moeten worden beoordeeld, ook wat betreft de uiteindelijke begunstigen van hun militaire en politieke steun. De EU zal tevens de urgentie benadrukken van steun voor de huidige inspanningen om het proces van

Genève nieuw leven in te blazen, en van benutting van de beschikbare kanalen voor het verlenen van niet-militaire steun.

De EU zal samen met alle partners en gespreksgenoten blijven aandringen op een politieke procedure en onderhandelingen als middel om het conflict snel te beëindigen en verdere verspreiding over de regio te beperken.

### **1.3 Justitie en verantwoording**

De EU heeft zich er sinds het begin van de crisis in multilaterale fora ingezet voor het aanpakken van de aanhoudende systematische schendingen van de mensenrechten, het internationaal humanitair recht en de fundamentele vrijheden. De EU heeft in de Mensenrechtenraad van de Verenigde Naties het voortouw genomen, in nauwe samenwerking met de staten in de regio, voor het bijeenroepen van drie speciale zittingen over Syrië en de instelling van een onafhankelijke VN-onderzoekscommissie.

De EU moet erop toezien dat haar bezorgdheid over de wijdverbreide mensenrechtenschendingen aan de orde komt als integraal onderdeel van het proces om een einde te maken aan het conflict. Bij het bevorderen van de kernelementen van het communiqué van Genève moet de verbintenis tot verantwoording en nationale verzoening worden benadrukt, met name de noodzaak om een breed pakket van overgangsrecht vast te stellen, dat ook schadeloosstelling of rehabilitatie van de slachtoffers van het conflict en stappen naar nationale verzoening omvat. De EU moet er ook op wijzen dat doeltreffende maatregelen moeten worden getroffen ter bescherming van kwetsbare groepen, zodat verdere schendingen worden voorkomen.

De EU moet haar standpunt handhaven dat het Internationaal Strafhof moet optreden wanneer oorlogsmisdaden en misdaden tegen de menselijkheid niet adequaat worden aangepakt op nationaal niveau. Aangezien de VN-Veiligheidsraad de situatie in Syrië te allen tijde aan het Internationaal Strafhof kan voorleggen, moet de EU er bij de Veiligheidsraad op blijven aandringen dat alle aspecten van de situatie in Syrië dringend moeten worden aangepakt, ook wat deze kwestie betreft.

Omdat het van groot belang is om de in Syrië gepleegde schendingen, waaronder de mogelijke inzet van chemische agentia en wapens, te documenteren, om ervoor te zorgen dat de daders ter verantwoording worden geroepen, moet de EU steun blijven verlenen aan de Onderzoekscommissie. Ook moet zij er bij de Syrische autoriteiten op blijven aandringen volledige medewerking te verlenen aan de Onderzoekscommissie, onder meer door deze volledige, onmiddellijke en onbeperkte toegang tot het Syrische grondgebied te verlenen. Ook in gebieden die onder controle staan van de oppositie moet de Onderzoekscommissie haar werk zonder belemmeringen kunnen verrichten.

### **1.4 Sancties**

De EU is begonnen ontheffingen op haar sanctieregime te verlenen om steun te bieden aan de oppositie en de Syrische bevolking. In dit verband zijn ontheffingen vastgesteld die de nationale bevoegde autoriteiten van de lidstaten verlenen ten behoeve van economische maatregelen in de sectoren olie en gas en het bankwezen. De nationale coalitie zal worden geraadpleegd bij het verlenen van deze ontheffingen. De ontheffingen zijn bedoeld om de Syrische burgerbevolking te helpen, met name om in humanitaire behoeften te voorzien, basisvoorzieningen in stand te houden, de wederopbouw te steunen, en de normale economische bedrijvigheid te herstellen en voor andere civiele doeleinden. Er wordt gewerkt

aan een doeltreffende uitvoering en aan het identificeren van mogelijke verdere ontheffingen te behoeve van de Syrische bevolking. Met ingang van 1 juni geldt voor eventuele wapenleveringen aan Syrië het nationale beleid, onder de strikte voorwaarden die zijn vastgesteld in de verklaring van de Raad van 27 mei. Bij alle andere vormen van bijstand moeten de conclusies van de Raad Buitenlandse Zaken van mei en het bestaande EU-kader (gemeenschappelijk standpunt over de controle op wapenuitvoer) in acht worden genomen.

### **1.5. Chemische en biologische dreigingen**

Er is een steeds grotere bezorgdheid over de berichten dat in Syrië chemische en biologische wapens worden ingezet. De EU zal erop blijven aandringen dat VN-inspecteurs worden toegelaten om alle beschuldigingen te onderzoeken. Teneinde dergelijke verwoestende handelingen, met mogelijk dodelijke gevolgen voor de bevolking van de regio, te voorkomen, op te sporen en aan te pakken, onderzoekt de EU momenteel de mogelijkheden voor verdere coördinatie en samenwerking met de lidstaten van de EU, betrokken internationale organisaties (OCHA, Internationaal Comité van het Rode Kruis, Wereldgezondheidsorganisatie, Interpol en OPCW) en strategische partners.

De recente contacten met de Amerikaanse regering over intensievere coördinatie tussen EU en VS op het gebied van chemische, biologische, radiologische en nucleaire materialen, met name wat specifieke steun aan Jordanië betreft, zijn een positieve ontwikkeling en laten zien wat de voordelen van betere samenwerking op dit gebied zijn.

De EU zal bij Syrië blijven aandringen op snelle toetreding tot het Verdrag inzake chemische wapens en ratificatie van het Verdrag inzake biologische wapens. De EU herinnert eraan dat de inzet van chemische wapens in alle omstandigheden verwerpelijk is en volledig in strijd met de wettelijke normen van de internationale gemeenschap. Op de Syrische autoriteiten rust een bijzondere verantwoordelijkheid om te waarborgen dat hun chemische wapens veilig worden opgeslagen in afwachting van de vernietiging ervan onder onafhankelijk toezicht en dat die wapens niet in handen vallen van enige statelijke of niet-statelijke partij.

### **1.6. Opvoering van de bijstand**

De Commissie **trekt in 2013 400 miljoen euro extra uit** voor humanitaire en andere economische en ontwikkelingsbijstand teneinde in dringende behoeften te voorzien en de gevolgen van de crisis in Syrië en buurlanden, met name Libanon en Jordanië, aan te pakken. Zij doet daarvoor een beroep op bestaande reserves en op herverdeling van middelen voor externe bijstand. De landen in de regio hebben humanitaire bijstand en bijstand voor crisisrespons en ontwikkelingssamenwerking nodig om vluchtelingen en andere personen die bescherming behoeven op te vangen en de op instorten staande zorg- en onderwijsstelsels te ondersteunen.

De Commissie moedigt VN-organen, ngo's, internationale organisaties en andere donoren aan om bij hun noodhulpactiviteiten voorrang te geven aan de meest kwetsbare personen en door betere coördinatie de beschikbare middelen optimaal te benutten. In een later stadium kan worden overwogen een EU-trustfonds voor Syrië op te richten om de bijdragen van alle EU-donoren en andere geïnteresseerde donoren te optimaliseren en coördineren.

Al het mogelijke zal worden gedaan om ervoor te zorgen dat de planning en uitvoering van de EU-respons gelijke tred houdt met de ontwikkelingen. Dit heeft betrekking op de herziening van alle instrumenten voor externe bijstand, de inzet van snelle crisisprocedures voor (niet-

humanitaire) economische en ontwikkelingsbijstand in de zwaarst getroffen buurlanden en de mogelijkheid van macro-economische steun.

De Commissie heeft reeds voorgesteld om Jordanië voor ten hoogste 180 miljoen euro macrofinanciële EU-bijstand toe te kennen. Zij zal tevens overwegen andere EU-instrumenten in te zetten naast de reeds geplande operaties.

De afgelopen vijf jaar hebben 344 Syrische studenten en wetenschappelijk medewerkers gebruikgemaakt van het Erasmus Mundusprogramma van de EU. Tot dusver hebben in 2013 21 Syrische studenten (onder wie ontheemde studenten) een studiebeurs gekregen, en nog eens 40 zullen waarschijnlijk een beurs krijgen voor het studiejaar 2013-2014. De Commissie en de lidstaten moeten erop toezien dat er voor deze studenten na afloop van hun studie een goede oplossing komt, met name om gedwongen terugkeer naar Syrië te voorkomen. De Commissie zal **studiebeurzen blijven aanbieden aan Syrische studenten** die vluchteling zijn, en zorgen dat het aantal studiebeurzen stijgt.

De EU bevestigt het beginsel dat het culturele werelderfgoed moet worden geëerbiedigd en beschermd, en uit haar diepste bezorgdheid over de schade die is toegebracht aan culturele goederen, archeologische vindplaatsen en monumenten van onvervangbare historische waarde in Syrië.

De EU zal tevens haar publieke diplomatie versterken ten aanzien van de landen in de regio en de internationale partners, maar ook het algemene publiek, teneinde op passende wijze te communiceren over de respons van de EU op de crisis in Syrië en ertoe bij te dragen dat andere donoren hun verbintenissen en financieringstoezeggingen nakomen.

### **1.7. Zorgen voor mensen die internationale bescherming behoeven**

Sinds het begin van de crisis in april 2011 tot eind 2012 hebben zo'n 32 000 personen die aangaven Syriër te zijn in de EU om bescherming gevraagd. In 2013 zijn dat er tot dusver naar schatting 7 500. Er lijkt momenteel een algemene consensus te zijn dat Syriërs in de EU niet mogen worden gedwongen terug te keren, ongeacht hun juridische status. Onlangs heeft het Hoge Commissariaat voor de vluchtelingen in een brief aan de Commissie en de lidstaten opgeroepen tot toelating op humanitaire gronden van tienduizend Syrische vluchtelingen uit landen in het Midden-Oosten en Noord-Afrika en tot hervestiging van nog eens tweeduizend Syriërs, met name bijzonder kwetsbare vluchtelingen onder wie ernstig zieke en gehandicapte personen. De Commissie roept de lidstaten op om **positief op dit verzoek te reageren door voor deze mensen plaatsen vrij te maken voor hervestiging of toelating op humanitaire gronden**. Daarnaast verzoekt de Commissie de lidstaten om **zich ruimhartig op te stellen bij de verlening van humanitaire visa aan personen die door de Syrische crisis ontheemd zijn geraakt** en in de EU familie hebben, en om **alle Syriërs toe te laten die zich aan de buitengrenzen van de Unie aandienen**. Momenteel eisen elf Schengenlanden van Syrische onderdanen een transitvisum voor luchthavens. Gezien de huidige omstandigheden acht de Commissie het niet passend om Syrië toe te voegen aan de lijst van landen waarvoor een transitvisum voor luchthavens vereist is, hoewel enkele lidstaten daarom gevraagd hebben in het kader van de jaarlijkse herziening van de eisen inzake nationale transitvisa voor luchthavens.

Naar aanleiding van de beoordeling van de situatie ter plaatse door de UNHCR is de Commissie bovendien bereid om de nodige verdere stappen te ondernemen om de lasten te verlichten die het gevolg zijn van de opvang van steeds grotere aantallen vluchtelingen in de



buurlanden van Syrië. De Commissie werkt aan een programma voor regionale bescherming, dat tegen eind 2013 operationeel moet zijn. Het is bedoeld om op de lange termijn de capaciteit van de buurlanden van Syrië te versterken die nodig is om vluchtelingen in overeenstemming met de internationale normen bij te staan. Het programma heeft momenteel een budget van in totaal ruim 13,2 miljoen euro — waarvan 10 miljoen euro uit de EU-begroting en de overige 3,2 miljoen euro van de deelnemende lidstaten. Het bestaat uit een onderdeel bescherming, dat onder meer registratie, opbouw van bestuurlijke capaciteit en pleitbezorging omvat, en maatregelen die rechtstreeks ten goede komen aan vluchtelingen, bijvoorbeeld betere toegang tot sociaal-economische rechten zoals onderwijs en gezondheidszorg. De exacte omvang van het programma zal afhangen van de bereidheid van de aan Syrië grenzende landen van opvang om bepaalde maatregelen aan te bieden.

Tot slot is de Commissie van plan om samen met het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken besprekingen te blijven voeren met de lidstaten over de situatie van Syriërs in de EU. Het is de bedoeling om de **behandeling van Syrische asielzoekers in de lidstaten beter onderling af te stemmen**, met name wat de beoordeling van asielverzoeken betreft.

### **1.8. Voorkoming van radicalisering en aanpak van buitenlandse strijders**

De EU moet waakzaam blijven ten aanzien van de bedreiging voor de veiligheid van de EU die kan uitgaan van EU-burgers die in Syrië gaan vechten. De Commissie zal maatregelen blijven steunen om radicalisering te ontmoedigen en te voorkomen dat mensen in Syrië als buitenlandse strijders bij het conflict betrokken raken. Zij zal initiatieven steunen om mensen op de nadelen daarvan te wijzen en lidstaten helpen om het gevaar dat van de terugkeerders kan uitgaan, het hoofd te bieden. Een en ander zal gebeuren in het kader van het door de Commissie geïnitieerde EU-netwerk voor voorlichting over radicalisering, dat zich bezighoudt met maatregelen om gewelddadig extremisme te voorkomen en tegen te gaan. De Commissie moedigt de lidstaten aan om de verplaatsingen van buitenlandse strijders beter in het oog te houden met behulp van het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie. De Commissie zal ook samen met het Europees Parlement en de Raad blijven werken aan de vaststelling van het voorstel voor een richtlijn betreffende een EU-regeling voor PNR-gegevens, aangezien het daarmee mogelijk wordt de verplaatsingen te volgen van buitenlandse strijders die per vliegtuig de EU verlaten of naar de EU terugkeren. Daarnaast kan er meer gebruik worden gemaakt van EU-instrumenten en van de middelen die internationale overeenkomsten zoals het programma voor het traceren van terrorismefinanciering (TFTP) bieden om betalingen te traceren die met terroristische bewegingen verband houden. Tot slot zal de Commissie risicoanalyse blijven faciliteren, om de belangrijkste veiligheidsrisico's op te sporen die de EU bedreigen als gevolg van het groeiende aantal buitenlandse strijders en om mogelijke maatregelen vast te stellen waarmee deze risico's kunnen worden bestreden. Daarbij werkt de Commissie samen met het EU-centrum voor inlichtingenanalyse (IntCen), Europol en Frontex.

Op 7 juni 2013 heeft de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken op basis van een verslag van de EU-coördinator voor terrorismebestrijding besloten om maatregelen te nemen om dit gevaar aan te pakken. Mogelijkheden zijn het delen van informatie en beste praktijken, een diepgaander analyse van de motivatie van de buitenlandse strijders, intensievere samenwerking met derde landen en intensievere inzet en coördinatie van de bestaande instrumenten, netwerken en instanties.

## **1.9. Toekomstplanning en betere coördinatie**

De EU is begonnen met de planning voor de periode na afloop van het conflict. Deze omvat onder meer activiteiten op het gebied van vrede en veiligheid, herstel en wederopbouw, verkiezingen, justitie en rechtsstaat en humanitaire aangelegenheden.

Om de behoeften vast te stellen, wordt gebruikgemaakt van VN-schattingen of eventueel een PCNA-behoefte-evaluatie. Aan de hand van satellietbeelden werkt de Commissie aan een schadebeoordeling om de mogelijke wederopbouwkosten te ramen; volgens de voorlopige resultaten is er ernstige schade in de gebieden die het zwaarst door het conflict zijn getroffen, vooral Aleppo. Deze evaluatie wordt verricht in het kader van de donorgroep voor Syrië, in samenwerking met de VS en Japan. De EU is bereid om in 2014 en later meer (humanitaire en niet-humanitaire) bijstand te mobiliseren, ook als het conflict na 2013 voortduurt.

Om de bijstandsactiviteiten gedurende de crisis zo goed mogelijk te coördineren en de EU in staat te stellen een prominentere en actievere rol te spelen, stellen de Commissie en de hoge vertegenwoordiger voor dat de follow-up wordt begeleid en gemonitord door een groep die bestaat uit de diensten van de Commissie en de EDEO en zorgt voor toezicht op en coördinatie van de EU-activiteiten. Tegelijkertijd wil de EU haar rol versterken als coördinator van de economische en ontwikkelingsbijstand van de donoren aan Syrië, maar ook aan Libanon en Jordanië, de twee het sterkst door de impact van de Syrische crisis getroffen landen. Zij wil een brug vormen tussen de hoofddonoren, de VN en de internationale financiële instellingen ten aanzien van de transitieplanning, aangezien al deze donoren specifieke voordelen bieden. De EU zal actief blijven deelnemen aan de werkgroep economisch herstel, die deel uitmaakt van de groep Vrienden van het Syrische volk.

## **2. EU-STEUN IN SYRIË EN DE BUURLANDEN**

Als gevolg van het conflict hebben ten minste 6,8 miljoen mensen hulp nodig en zijn 4,25 miljoen mensen binnenlands ontheemd geraakt. De hulpverlening wordt nog steeds ernstig bemoeilijkt door onveiligheid en geringe toegankelijkheid. Sinds eind 2011 zijn als direct gevolg van de crisis uit de EU-begroting voor 440 miljoen euro maatregelen in en buiten Syrië gefinancierd (humanitaire hulp: 265 miljoen euro en niet-humanitaire hulp: 175 miljoen euro). Nog eens 413 miljoen euro is door de lidstaten van de EU verstrekt.

### **2.1. In Syrië**

#### *Humanitaire bijstand*

Op 7 juni 2013 heeft de VN herziene oproepen gedaan voor hulp in Syrië en in de buurlanden, waarbij ervan werd uitgegaan dat voor het einde van het jaar 10 miljoen Syriërs, ofwel de helft van de bevolking, hulp nodig zouden hebben. Daarvoor werden bijdragen voor in totaal 4,4 miljard USD (3,3 miljard euro) gevraagd.

Hoewel de verlening van humanitaire hulp door de geringe toegankelijkheid steeds erger wordt bemoeilijkt, zullen daardoor ook steeds meer Syriërs hun toevlucht zoeken in de buurlanden. Kortom, als hulpverlening binnen Syrië onmogelijk wordt, zullen de EU en de internationale gemeenschap humanitaire hulp moeten bieden aan de mensen die daardoor ontheemd zijn geraakt. De EU beproeft momenteel ook alternatieve vormen van hulpverlening binnen Syrië. Daarop zal naar verwachting steeds meer een beroep worden

gedaan naarmate de buurlanden zich sterker richten op humanitaire hulpverlening binnen Syrië.

Wat wij tot dusver hebben gedaan:

- voor 124 miljoen euro is humanitaire hulp geboden uit de EU-begroting;
- in Syrië zijn met EU-financiering medische noodhulp, bescherming, voedselhulp, watervoorziening, sanitaire en hygiënische faciliteiten, onderdak en logistieke steun geboden. Buiten Syrië wordt met EU-financiering levensreddende bijstand geboden aan vluchtelingen, zoals gezondheidszorg, voedsel, onderdak, hygiënekits, watervoorziening en sanitaire faciliteiten en bescherming;
- de humanitaire financiering van de EU wordt verstrekt via het Rode Kruis en de Rode Halve Maan, diverse internationale niet-gouvernementele organisaties en humanitaire organisaties van de VN, waaronder UNHCR en organisaties waarvan het mandaat gericht is op bescherming van en hulp aan kinderen, zoals Unicef en Save the Children;
- bijstand in natura is ook verleend aan Turkije en Jordanië via het EU-mechanisme voor civiele bescherming, in het kader waarvan voor 1 miljoen euro ambulances, dekens, verwarmingsapparatuur en andere zaken zijn verstrekt;
- het EU-centrum voor respons in noodsituaties heeft teams van deskundigen naar Jordanië en Libanon uitgezonden om de behoefte aan bijstand voor Syrische vluchtelingen te beoordelen. Daarbij is nauw samengewerkt met humanitaire deskundigen en plaatselijke autoriteiten.

Wat wij van plan zijn:

- de humanitaire bijstand zal met 250 miljoen euro worden verhoogd tot in totaal 515 miljoen euro, bestemd voor de bijstand in Syrië en de buurlanden gedurende de rest van 2013;
- er zal meer bijstand in natura en expertise worden verstrekt via het EU-mechanisme voor civiele bescherming en het EU-centrum voor respons in noodsituaties.

#### Economische en ontwikkelingsbijstand

De bijstand die momenteel uit de EU-begroting wordt verleend, is met name gericht op het verlenen van steun en capaciteitsopbouw voor mensenrechtenorganisaties en jonge activisten en op het zorgen voor toegang tot bepaalde niet-humanitaire diensten, zoals onderwijs, psychosociale steun en steun voor het levensonderhoud. De Commissie heeft voor deze niet-humanitaire sectoren maatregelen geïdentificeerd die zij kan financieren. Daarbij gaat het om beroepsopleiding, gezondheidszorg, steun voor onafhankelijke en vrije media, instandhouding van het culturele erfgoed, bevordering van dialoog, voorbereiding op de transitie en versterking van de capaciteit van Syrische maatschappelijke organisaties. Daarenboven heeft de Commissie recentelijk nieuwe financiering (10 miljoen euro via het stabiliteitsinstrument) goedgekeurd voor proefprojecten die samen met instanties van de lidstaten zullen worden uitgevoerd in het noorden van Syrië.

Het peil van de economische en ontwikkelingsbijstand die in Syrië kan worden verleend, zal in de toekomst rechtstreeks afhangen van de politieke en militaire ontwikkeling van het conflict. Het is hoogst noodzakelijk dat de kanalen voor de hulpverlening worden geconsolideerd en uitgebreid, zodat de burgerbevolking zo snel mogelijk meer hulp kan worden geboden, maar het is mogelijk dat de donoractiviteiten ernstig worden gehinderd of zelfs onmogelijk worden gemaakt door de vijandelijkheden tussen de strijdende partijen. In de huidige omstandigheden zijn de uitvoeringsprocedures de belangrijkste hinderpaal. Het is immers essentieel om goed in het oog te houden wie er bijstand ontvangt, aangezien de hulp kan worden misbruikt om het conflict aan te wakkeren.

Er wordt gekeken naar verschillende mogelijkheden voor het verlenen van extra niet-humanitaire economische en ontwikkelingsbijstand waarmee de nood van de bevolking kan worden gelenigd. In aansluiting op de conclusies van de Europese Raad van 13 en 14 december 2012<sup>1</sup> wordt gezocht naar andere mogelijkheden om de Syrische bevolking te steunen via de raden voor plaatselijk bestuur die recentelijk zijn ingesteld in door de oppositie gecontroleerde gebieden in het noorden van Syrië.

Wat wij tot dusver hebben gedaan:

- er is voor 53 miljoen euro economische en ontwikkelingsbijstand geboden uit de EU-begroting, onder meer voor de hieronder genoemde voorbeelden;
- er zijn in Syrië twee UNRWA-projecten opgestart (voor 10 miljoen euro), die zich voornamelijk op Palestijnse vluchtelingen richten, maar ook steun verlenen aan de Syrische bevolking. Het eerste project (7,3 miljoen euro) is bedoeld om jongeren vaardigheden aan te leren en hun participatie in hun plaatselijke gemeenschap te stimuleren, door hun de gelegenheid te bieden om initiatieven voor plaatselijke ontwikkeling op te starten en daarmee de gevolgen van de crisis te verminderen. Het tweede project (2,7 miljoen euro) biedt sociale bijstand aan de meest kwetsbare huishoudens die als gevolg van de crisis zijn getroffen door de verhoogde prijzen van voedsel en andere basisvoorzieningen.
- er is samengewerkt met Unicef (5,7 miljoen euro) om kwetsbare ontheemde kinderen te helpen onderwijs te volgen in Syrië;
- via niet-gouvernementele organisaties zijn andere projecten uitgevoerd voor opbouw van de capaciteit van Syrische maatschappelijke organisaties om in Syrië kleinschalige projecten op te zetten. De Commissie verleent ook steun voor de mensenrechten (steun aan mensenrechtenorganisaties, monitoring van mensenrechtenschendingen) en de media.

Wat wij van plan zijn:

- opschalen van de al verleende steun om in de groeiende behoeften in Syrië te kunnen voorzien, ter aanvulling van de humanitaire bijstand en via alle mogelijke kanalen;
- verlening van aanvullende steun aan ngo's voor het verstrekken van basisvoorzieningen, zoals gezondheidszorg en onderwijs, en steunverlening aan de onafhankelijke media;

<sup>1</sup> Daarin wordt ertoe opgeroepen "te werken aan alle opties om de oppositie te ondersteunen en te helpen en om meer steun voor de bescherming van burgers mogelijk te maken".

- verlening van aanvullende steun aan de VN voor het verstrekken van basisvoorzieningen, zoals gezondheidszorg, onderwijs en bescherming van het culturele erfgoed;
- verlening van steun aan oppositieorganisaties zodat deze de bijstand aan de burgerbevolking doeltreffender kunnen coördineren. Plaatselijke besturen worden geholpen om essentiële basisvoorzieningen, zoals gezondheidszorg, elektriciteit, vuilnisophaling en landbouwinputs, te herstellen.

## 2.2. Libanon

In geen enkel ander land dan Libanon is er een groter gevaar dat het Syrische conflict de grens oversteeft. De Libanese grens is volledig open voor alle vluchtelingen, wier aantal nu meer dan 513 000 bedraagt. Het land staat voor een dramatische vluchtelingen crisis, aangezien het aantal vluchtelingen nu 10% van de bevolking is en tegen het einde van het jaar 25% kan bedragen. Onder de vluchtelingen zijn 70% vrouwen en kinderen. De autoriteiten zijn niet in staat om zelfstandig het hoofd te bieden aan de crisis, die ernstige humanitaire en politieke, sociaal-economische en veiligheidsconsequenties heeft.

Wat wij tot dusver hebben gedaan:

- er is voor in totaal 113 miljoen euro humanitaire en niet-humanitaire hulp geboden uit de EU-begroting;
- de humanitaire hulp is met name gericht op de registratie van vluchtelingen, gezondheidswerk (waaronder medische noodhulp voor gewonde vluchtelingen), voedselhulp, verdeling van andere hulpgoederen (tenten, matrassen, dekens, verwarmingsapparatuur enz.), onderdak, watervoorziening en sanitaire voorzieningen, rechtsbijstand en logistiek;
- er zijn diverse projecten opgezet om steun te bieden aan UNHCR, Unicef, UNRWA, maatschappelijke organisaties en de Libanese regering: 45 miljoen euro om in de middellange- en langeretermijnbehoeften (ook op het gebied van onderwijs, wederopbouw en herstel) van de Syrische vluchtelingen te voorzien.

Wat wij van plan zijn:

- verdere verhoging van de humanitaire bijstand uit het aanvullende bedrag van 250 miljoen euro. Tegen eind juli zal een tranche van 20 miljoen euro beschikbaar komen;
- opstarten van een initiatief voor 40 miljoen euro voor verdere steun aan activiteiten op het gebied van onderwijs, wederopbouw en herstel en ter ondersteuning van de coördinatie-inspanningen van de regering;
- inzet van een militaire EU-deskundige bij de delegatie van de Unie, die advies zal verlenen over veiligheidsvraagstukken en steun zal bieden aan de Libanese strijdkrachten;
- lopende programma's (voor in totaal ten hoogste 75 miljoen euro) op het gebied van onderwijs, wederopbouw en herstel en het scheppen van middelen van bestaan zullen worden geheroriënteerd (voor in totaal ten hoogste 75 miljoen euro) om rekening te houden met de gevolgen van de Syrische crisis.

Door de crisis wordt een reeds kwetsbare politieke en macro-economische situatie nog gevaarlijker. In januari 2013 raamden de Libanese regering en de UNHCR de totale jaarlijkse kosten van de vluchtelingenopvang op meer dan 700 miljoen USD. Hoewel de gevolgen van de Syrische crisis voor de economische bedrijvigheid niet overal even sterk merkbaar zijn, is het duidelijk dat de Libanese begroting schade zal lijden. Het huidige voorstel voor de ontwerpbegroting van 2013 voorziet een tekort van 3,5 miljard USD.

De huidige politieke onzekerheid, in combinatie met de toenemende polarisatie, brengt bovendien het officiële Libanese afzijdigheidsbeleid in gevaar. Door sektarisch geweld in Noord-Libanon, zware grensgevechten en herhaalde schendingen van de territoriale integriteit van Libanon wordt het land in een gevaarlijke richting gedwongen.

Sinds het begin van de crisis heeft de EU voor 113 miljoen euro steun verleend aan Libanon. Gezien de steeds verdergaande verslechtering van de situatie moet de EU echter een uitzonderlijke extra inspanning leveren, onder meer door korte- en middellangetermijnmaatregelen te nemen om Libanon te stabiliseren. Het is van groot belang om het land af te schermen tegen de pogingen van sommige plaatselijke en regionale partijen om de Syrische strijd op Libanees grondgebied uit te vechten. De EU-respons moet er in de eerste plaats zorgen voor conflictbeperking. De inspanningen om een regering te vormen en doeltreffend op te treden om de vluchtelingenstroom in goede banen te leiden, moeten worden ondersteund teneinde een gevaarlijk politiek vacuüm te voorkomen. Door het uitstellen van de verkiezingen en het verlengen van het mandaat van het parlement met 17 maanden kan het democratische tekort van Libanon aan de oppervlakte komen te liggen en kan de sektarische polarisatie nog verder worden versterkt.

In het kader van het brede bijstandspakket dat wij momenteel uitvoeren, moeten we ook streven naar versterking van de Libanese autoriteiten om de crisis het hoofd te bieden. Daartoe moet de sociale infrastructuur worden ondersteund en moeten de interministeriële coördinatie en de coördinatie met de donoren worden versterkt. Tegelijkertijd moet de humanitaire bijstand worden opgevoerd om in de stijgende behoeften van de vluchtelingenpopulatie te kunnen voorzien. De bijstand van de EU wordt sterker gericht op onderwijs en gezondheidszorg en op kwetsbare groepen, zoals uit Syrië afkomstige Palestijnse vluchtelingen. Ook moet rekening worden gehouden met de door de Libanese autoriteiten onlangs geopperde mogelijkheid om vluchtelingenkampen aan te leggen, en in dat verband ook met de daarmee onvermijdelijk samenhangende veiligheidsrisico's. Het is van belang alle mogelijkheden te onderzoeken om de problemen van Libanon aan te pakken, waaronder betrokkenheid van de internationale financiële instellingen.

Ook steun aan de Libanese strijdkrachten moet deel uitmaken van een omvattende EU-respons. De Libanese strijdkrachten zijn een belangrijk onderdeel van het veiligheidsapparaat in Libanon, maar zij opereren zonder dat er een overheidsstrategie of militaire verdedigingsstrategie is. De Libanese strijdkrachten genieten respect. Doordat zij qua structuur multiconfessioneel zijn, worden zij als onpartijdig en neutraal gezien. Er is meer dialoog en samenwerking nodig om de vermogens van de Libanese strijdkrachten als onpartijdige veiligheidsfactor te versterken.

### **2.3. Jordanië**

Ondanks de steeds moeilijkere macro-economische situatie speelt Jordanië een cruciale rol bij de steunverlening aan almaar meer mensen die voor de gruwelen op de vlucht zijn geslagen

(de UNHCR heeft tot begin juni meer dan 472 000 vluchtelingen geregistreerd of is met de registratie bezig).

Wat wij tot dusver hebben gedaan:

- er is voor 87 miljoen euro humanitaire en niet-humanitaire hulp geboden uit de EU-begroting;
- de humanitaire hulp is met name gericht op gezondheidswerk (waaronder medische noodhulp voor door de oorlog gewonde vluchtelingen), voedselhulp, verdeling van andere hulpgoederen (tenten, matrassen, dekens, verwarmingsapparatuur enz.), onderdak, watervoorziening en sanitaire voorzieningen, psychosociale bijstand en bescherming;
- er zijn diverse projecten gestart ter ondersteuning van Unicef en Unesco — 20,9 miljoen euro voor toegang tot formeel en informeel onderwijs en andere voorzieningen voor kwetsbare Syriërs, met name kinderen, en de gemeenschappen waar zij worden opgevangen.

Wat wij van plan zijn:

- verdere verhoging van de humanitaire bijstand uit het aanvullende bedrag van 250 miljoen euro. Tegen eind juli zal een tranche van 20 miljoen euro beschikbaar komen;
- meer steun bieden voor opvanggemeenschappen in het noorden van Jordanië en leiding geven aan de coördinatie van de internationale bijstand aan deze gemeenschappen;
- verstrekking van economische en ontwikkelingsbijstand voor 25 miljoen euro: 20,4 miljoen euro begrotingssteun aan de Jordaanse autoriteiten voor onderwijs aan Syrische vluchtelingenkinderen in Jordaanse gemeenten die bijzonder zwaar zijn getroffen door de vluchtelingencrisis, en 4,6 miljoen euro voor Unicef. verstrekking van een tweede tranche van 25 miljoen euro.

De regering gaat voor haar kostenramingen voor 2013 tot dusver uit van een totaal aantal vluchtelingen van 660 000. Volgens de ramingen zullen de totale kosten voor de opvang van deze vluchtelingen door de regering en de internationale organisaties 1,4 miljard USD bedragen.

Jordanië heeft al sinds 2011 te kampen met verslechterende economische omstandigheden als gevolg van de onrust in de regio en de zwakkere regionale en mondiale economie. De opvang van Syrische vluchtelingen heeft sinds het begin van het conflict in Syrië naar schatting al meer dan 600 miljoen euro gekost (ca. 3% van het bbp). In verband met de scherpe daling van de internationale reserves in de tweede helft van 2012 zijn de Jordaanse autoriteiten met het IMF tot overeenstemming gekomen over een stand-byregeling van 2 miljard USD voor 36 maanden.

Sinds het begin van de crisis heeft de EU voor 87 miljoen euro steun verleend aan Jordanië. Er is duidelijk meer steun nodig. Naast de onontbeerlijke extra humanitaire hulp uit de EU-begroting, naar schatting 50 tot 75 miljoen euro, moet de respons van de EU op de hulpvraag van Jordanië met name worden geboden in de vorm van sectorale begrotingssteun ter aanvulling van al bestaande programma's, vooral op onderwijsgebied.

Daarnaast wordt er bij de Raad en het Parlement met klem op aangedrongen dat zij een besluit nemen over het voorstel van de Commissie om Jordanië voor 180 miljoen euro macrofinanciële bijstand te verlenen, waarmee ook wordt bijgedragen aan de verlichting van de economische problemen van het land.

#### **2.4. Turkije**

Turkije heeft sinds het begin van de crisis meer dan 380 000 Syrische vluchtelingen ontvangen in zijn 17 opvangcentra. Daarnaast zijn veel vluchtelingen (volgens sommige schattingen 370 000) het Turkse grondgebied binnengekomen zonder zich onmiddellijk in de kampen te laten registreren. Deze mensen wonen nu op diverse plaatsen in het land. Volgens UNHCR zou het aantal vluchtelingen in Turkije tegen het einde van 2013 wel eens een miljoen kunnen bedragen. Turkije heeft aangekondigd dat het vijf nieuwe kampen gaat bouwen, met een totale capaciteit van 60 000 vluchtelingen. In één van die kampen zullen Syrisch-orthodoxe christenen worden opgevangen. De Turkse autoriteiten bieden opvangcentra van prijzenswaardige kwaliteit en verlenen passende humanitaire bijstand.

Turkije heeft aanzienlijke financiële lasten moeten dragen (tot dusver ca. 600 miljoen euro) met slechts geringe steun van de internationale gemeenschap. De EU heeft een totaalpakket van 27 miljoen euro toegezegd, met name voor steun aan UNHCR en plaatselijke organisaties en gemeenschappen bij de opvang van vluchtelingen. De autoriteiten zijn geconfronteerd met toenemende druk en spanningen binnen de plaatselijke bevolking, onder meer ten aanzien van de toegang tot gezondheidszorg en onderwijs. Deze spanningen kunnen nog toenemen wanneer de nieuwe wet inzake vreemdelingen en internationale bescherming in werking treedt, die het uiteindelijk mogelijk moet maken dat vluchtelingen op de open markt werk zoeken. Bovendien is de Turkse bevolking in het algemeen bezorgd over de gevolgen van de Syrische crisis voor Turkije, met name sinds de bomaanslag in Reyhanlı in de zuidelijke provincie Hatay, waarbij meer dan vijftig mensen omkwamen. Wanneer meer internationale ngo's in Turkije worden geregistreerd en toegang krijgen tot het land, kunnen meer middelen Turkije bereiken.

#### **2.5. Irak**

Tot begin juni heeft Irak ca. 158 000 vluchtelingen opgevangen, voor het merendeel in het noorden van het land (regio Koerdistan). De humanitaire noodhulp aan de vluchtelingen is momenteel beheersbaar, doordat steun wordt verleend door het Iraakse ministerie van Migratie en Ontheemding, in samenwerking met UNHCR en andere VN-organen. De Iraakse grens in het gouvernement Anbar is meestal gesloten en dagelijks wordt slechts een beperkt aantal personen doorgelaten. De belangrijkste grenspost tussen Syrië en Iraaks Koerdistan is sinds mei 2013 gesloten.

Irak heeft met een ernstige politieke crisis te maken. De sektarische spanningen nemen toe, wat reden is voor bezorgdheid in dit land waar het politieke leven gebaseerd is op een fragiel etnisch/sektarisch evenwicht. Het politieke proces in Irak na 2003 kan gemakkelijk ontspoord raken.

De binnenlandse situatie wordt verergerd door een ernstige politieke en militaire impact van de crisis in Syrië. Er zijn bevestigde banden tussen Al-Qaida in Irak — dat verantwoordelijk is voor de meeste terroristische aanslagen — en radicale elementen in Syrië, met name Jabhat al-Nusra.



Een escalatie van de crisis in Irak, een land dat op de breuklijn tussen de sjiitische en de soennitische wereld blijkt te liggen, zou tot zeer aanzienlijke gevolgen voor de hele regio leiden. De EU moet daarom de contacten met de Iraakse autoriteiten en vertegenwoordigers van alle politieke partijen aanhalen, om steun te verlenen aan elk lokaal initiatief dat de stabiliteit bevordert.

### **3. CONCLUSIES**

De situatie in Syrië is op humanitair gebied de ernstigste waarmee de wereld momenteel wordt geconfronteerd. De EU heeft de humanitaire en morele plicht om mensen in nood bij te staan. De Commissie en de hoge vertegenwoordiger achten zich dan ook verplicht om een aanzienlijk pakket van hulpmaatregelen in te zetten. De Commissie zal uit de begroting voor dit jaar 400 miljoen euro extra uittrekken voor humanitaire en economische en ontwikkelingsbijstand in Syrië en de buurlanden in de regio, met name Jordanië en Libanon, waarmee de totale bijdrage van de EU tot dit moment op 1,25 miljard euro komt.

Deze ernstige crisis en het menselijk lijden in Syrië en de buurlanden kunnen echter niet met extra geld worden opgelost. Het is daarom van het grootste belang dat er zo snel mogelijk een duurzame politieke oplossing komt die een einde maakt aan het geweld en tot de instelling leidt van een overgangsregering die alle bevolkingsgroepen vertegenwoordigt. Alleen door dialoog kan dit worden bereikt. Een bijdrage leveren tot de verwezenlijking van deze politieke oplossing, dat is waar het optreden van de EU op is gericht en waarop de in deze gezamenlijke mededeling gepresenteerde omvattende benadering is gebaseerd.

De EU verleent politieke en financiële steun zowel op de onmiddellijke termijn als voor lange duur. Deze mededeling onderstreept de wil van de EU om steun te verlenen aan degenen die naar vrede en democratie in de regio streven en het lijden en de ellende te verlichten voor degenen die door het conflict zijn getroffen. De EU verkeert in de positie dat zij een beslissende bijdrage kan leveren door alle instrumenten waarover zij beschikt gecombineerd in te zetten. Gezien de toenemende instabiliteit in de regio en de stijgende humanitaire noden fungeert deze mededeling tegelijkertijd als een oproep aan andere donoren om zich nog krachtiger in te zetten voor een oplossing van de crisis.

Bijlage 1

Totale EU-financiering voor de crisis in Syrië (situatie op 11 juni 2013)

| Soort bijstand   | Reeds verleende bijstand |            |            |           |           |           | Totaal     | Extra bijstand | EINDTOTAAL   |
|--|--------------------------|------------|------------|-----------|-----------|-----------|------------|----------------|--------------|
|  | Syrië                    | Jordanië   | Libanon    | Turkije   | Irak      | Regionaal |            |                |              |
| <b>Humanitaire bijstand van de EU</b>  | 124                      | 63         | 66         | 6         | 6         | 0         | 265        | 400            | 840          |
| <b>Niet-humanitaire bijstand van de EU (economische en ontwikkelings- en stabilisatiebijstand)</b> | 53                       | 24         | 48         | 22        | 7         | 21        | 175        |                |              |
| <b>EINDTOTAAL EU-begroting</b>   | <b>178</b>               | <b>87</b>  | <b>113</b> | <b>27</b> | <b>14</b> | <b>21</b> | <b>440</b> | <b>400</b>     | <b>840</b>   |
| Percentage   | <b>40%</b>               | <b>20%</b> | <b>26%</b> | <b>6%</b> | <b>3%</b> | <b>5%</b> |            |                |              |
| <b>Bijdrage EU-lidstaten (humanitaire bijstand)</b>  |                          |            |            |           |           |           | 413        |                | 413          |
| <b>EINDTOTAAL EU (EU-begroting + lidstaten)</b>  |                          |            |            |           |           |           | <b>853</b> | <b>400</b>     | <b>1,253</b> |

**FINANCIËEL MEMORANDUM VOOR VOORSTELLEN**

**1. KADER VAN HET VOORSTEL/INITIATIEF**

**1.1 Benaming van het voorstel/initiatief**

Gezamenlijke mededeling van de Commissie en de hoge vertegenwoordiger voor het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid: “Naar een omvattende EU-aanpak van de crisis in Syrië”

**1.2. Betrokken beleidsterrein(en) in de ABM/ABB-structuur<sup>2</sup>**

Externe betrekkingen

**1.3. Aard van het voorstel/initiatief**

Het voorstel/initiatief betreft een **nieuwe actie**

Het voorstel/initiatief betreft een **nieuwe actie na een proefproject/voorbereidende actie<sup>3</sup>**

Het voorstel/initiatief betreft de **verlenging van een bestaande actie**

Het voorstel/initiatief betreft een **actie die wordt omgebogen naar een nieuwe actie**

**1.4. Doelstellingen**

*1.4.1. De met het voorstel/initiatief beoogde strategische meerjarendoelstelling(en) van de Commissie*

Europa in de wereld: de ons toekomstige rol opeisen

*1.4.2. Specifieke doelstelling(en) en betrokken ABM/ABB-activiteiten*

Betrokken ABM/ABB-activiteit(en)

19.08 Europees nabuurschapsbeleid en betrekkingen met Rusland

23.02 Humanitaire hulp

Specifieke doelstellingen van de ABM-activiteit — 19.08

1. Bevorderen van de voorwaarden voor een nauwe samenwerking tussen de EU en haar buurlanden en voor regionale en multilaterale integratie;

2. De economische en sectorale hervormingen in de EU-buurlanden ondersteunen en de verdere integratie met de EU en tussen de EU-buurlanden onderling bevorderen;

<sup>2</sup> ABM: Activity Based Management – ABB: Activity Based Budgeting.

<sup>3</sup> In de zin van artikel 49, lid 6, onder a) of b), van het Financieel Reglement.

3. Bevorderen van de democratie, mensenrechten en de beginselen van de rechtsstaat en bijdragen tot het beslechten van conflicten in de nabuurschap van de EU.

Specifieke doelstellingen van de ABM-activiteit — 23.02

1. Zorgen voor een snelle, doeltreffende en op behoeften gebaseerde verlening van EU-noodhulp aan mensen die met de onmiddellijke gevolgen van een natuurramp of door de mens veroorzaakte ramp worden geconfronteerd en verlening van bijstand aan de slachtoffers van langdurige crises.

**1.5. Duur en financiële gevolgen**

X Voorstel/initiatief met een **beperkte geldigheidsduur**

– X Voorstel/initiatief van kracht in 2013

– X Financiële gevolgen in 2013

Voorstel/initiatief met een **onbeperkte geldigheidsduur**

– Uitvoering met een opstartperiode vanaf JJJJ tot en met JJJJ,

– gevolgd door een volledige uitvoering.

**1.6. Beheersvorm(en) voor 2013<sup>4</sup>**

X **Direct gecentraliseerd beheer** door de Commissie

X **Indirect gecentraliseerd beheer** door uitvoeringstaken te delegeren aan:

– X uitvoerende agentschappen

–  door de Unie opgerichte organen<sup>5</sup>

– X nationale publiekrechtelijke organen of organen met een openbaredienstverleningstaak

– X personen aan wie de uitvoering van specifieke acties in het kader van titel V van het Verdrag betreffende de Europese Unie is toevertrouwd en die worden genoemd in het betrokken basisbesluit in de zin van artikel 49 van het Financieel Reglement

**Gedeeld beheer** met lidstaten

X **Gedecentraliseerd beheer** met derde landen

X **Gezamenlijk beheer** met internationale organisaties

<sup>4</sup> Nadere gegevens over de beheersvormen en verwijzingen naar het Financieel Reglement zijn beschikbaar op BudgWeb: [http://www.cc.cec/budg/man/budgmanag/budgmanag\\_en.html](http://www.cc.cec/budg/man/budgmanag/budgmanag_en.html)

<sup>5</sup> In de zin van artikel 185 van het Financieel Reglement.

## **2. BEHEERSMAATREGELEN**

### **2.1. Regels inzake toezicht en rapportage**

*Vermeld frequentie en voorwaarden.*

De in de betreffende rechtsgrondslagen vermelde voorschriften inzake toezicht en rapportage worden toegepast.

### **2.2. Beheers- en controlesysteem**

#### *2.2.1. Geconstateerde risico's*

- 1) Het gebrek aan politieke en administratieve stabiliteit in de partnerlanden kan resulteren in moeilijkheden bij het opstellen van de programma's, vertragingen bij het vrijgeven van middelen en een verminderde doeltreffendheid.
- 2) Door een gebrekkige informatiedoorstroming kan het vinden van een oplossing voor probleempunten met betrekking tot het beheer van de steun belemmerd worden.

#### *2.2.2. Controlemiddel(en)*

De geplande controlemiddelen zijn in overeenstemming met de normen van de Commissie voor interne controle, zoals die zijn vastgelegd in het beheersplan van de betrokken diensten.

Ten aanzien van humanitaire hulp bestaat er een doeltreffend controlesysteem dat gebaseerd is op de inzet van externe deskundigen, die projecten vooraf beoordelen en vervolgens monitoren en evalueren. De humanitaire projecten worden aan een externe audit onderworpen.

### **2.3. Maatregelen ter voorkoming van fraude en onregelmatigheden**

*Vermeld de bestaande en geplande preventie- en beschermingsmaatregelen.*

Bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie en bestrijding van fraude en onregelmatigheden vormen een integrerend onderdeel van de betreffende rechtsgrondslagen. Het administratieve toezicht op contracten en betalingen wordt verricht door de betrokken ordonnateur, terwijl de verantwoordelijkheid inzake humanitaire hulp bij de diensten van het hoofdkantoor ligt, dat wordt bijgestaan door ECHO-deskundigen ter plaatse. Bijzondere aandacht zal worden besteed aan de aard van de uitgaven (subsidiabiliteit van de uitgaven), de uitvoering van de begrotingen (werkelijke uitgaven) en de controle van de bewijsstukken (staving van de uitgaven).

### 3. GERAAMDE FINANCIËLE GEVOLGEN VAN HET VOORSTEL/INITIATIEF

#### 3.1. Rubriek(en) van het meerjarig financieel kader en betrokken begrotingsonderde(e)l(en) voor uitgaven

- Bestaande begrotingsonderdelen voor uitgaven

In de volgorde van de rubrieken van het meerjarige financiële kader en de begrotingsonderdelen

| Rubriek van het meerjarig financieel kader | Begrotingsonderdeel  | Soort uitgave        | Bijdrage                    |                                      |                  |   |
|--|--|----------------------|-----------------------------|--------------------------------------|------------------|---|
|  | Nummer [Omschrijving ...]  | GK/ NGK <sup>6</sup> | van EVA-landen <sup>7</sup> | van kandidaat-lidstaten <sup>8</sup> | van derde landen | in de zin van artikel 21, lid 2, onder b), van het Financieel Reglement |
| 23.02.01                                   | Humanitaire hulp   | GK                   | geen                        | geen                                 | geen             | geen  |
| 19.08.01                                   | ENPI – Financiële samenwerking met de landen in het Middellandse Zeegebied | GK                   | geen                        | geen                                 | geen             | geen  |
| 19.04.01                                   | EIDHR – Europees instrument voor de democratie en de mensenrechten         | GK                   | geen                        | geen                                 | geen             | geen  |

<sup>6</sup> GK = gesplitste kredieten / NGK = niet-gesplitste kredieten.

<sup>7</sup> EVA: Europese Vrijhandelsassociatie.

<sup>8</sup> Kandidaat-lidstaten en, in voorkomend geval, potentiële kandidaat-lidstaten van de Westelijke Balkan.

**3.2.** Geraamde gevolgen voor de uitgaven in miljoenen euro's (tot op 3 decimalen)

Samenvatting

| Geraamde gevolgen voor de uitgaven  |               |         |                                  |         |
|---|---------------|---------|----------------------------------|---------|
| Rubriek van het meerjarig financieel kader  |               |         | Rubriek 4 — Externe betrekkingen |         |
|   |               |         | 2013                             | 2014    |
| <b>Beleidskredieten</b>   |               |         |                                  |         |
| <b>23 02 01 — Humanitaire hulp</b>  | Vastleggingen | (1)     | 250 000                          | -       |
|   | Betalingen    | (2)     | 140 000                          | 110 000 |
| <b>19 08 01 — ENPI, Financiële samenwerking met de landen in het Middellandse Zeegebied</b> | Vastleggingen | (3)     | 145 000                          | -       |
|   | Betalingen    | (4)     | 75 400                           | 69 600  |
| <b>19 04 01 — EIDHR, Europees instrument voor de democratie en de mensenrechten</b>         | Vastleggingen | (5)     | 5 000                            | -       |
|   | Betalingen    | (6)     | 2 600                            | 2 400   |
| <b>Totaal beleidskredieten</b>  | Vastleggingen | (1+3+5) | 400 000                          | -       |
|   | Betalingen    | (2+4+6) | 218 000                          | 182 000 |
| <b>Uit het budget van specifieke programma's gefinancierde administratieve kredieten</b>    |               |         | -                                | -       |
| <b>Totaal kredieten</b>   | Vastleggingen | (1+3+5) | 400 000                          | -       |
|   | Betalingen    | (2+4+6) | 218 000                          | 182 000 |

### 3.2.1. *Geraamde gevolgen voor de administratieve kredieten*

#### 3.2.1.1. *Samenvatting*

- Voor het voorstel/initiatief zijn geen extra administratieve kredieten nodig
- Voor het voorstel/initiatief zijn administratieve kredieten nodig zoals hieronder nader omschreven:

#### 3.2.1.2. *Geraamde personeelsbehoeften*

- Voor het voorstel/initiatief zijn geen extra personele middelen nodig
- Voor het voorstel/initiatief zijn personele middelen nodig zoals hieronder nader omschreven:

### 3.2.3. *Verenigbaarheid met het huidige meerjarige financiële kader*

- Het voorstel/initiatief is verenigbaar met het huidige meerjarig financieel kader
- Het voorstel/initiatief vereist herprogrammering van de betrokken rubriek van het meerjarig financieel kader.

De extra financiering voor de activiteiten die in dit memorandum aan de orde komen, zal geheel afkomstig zijn van de herverdeling en herprogrammering van de middelen voor de instrumenten voor externe betrekkingen die deel uitmaken van rubriek 4 van het meerjarig financieel kader, met name wat betreft de humanitaire bijstand en het ENPI in 2013.

Het aanvullende bedrag van 400 miljoen euro zal worden verkregen uit de verschillende instrumenten van rubriek 4, zoals in de tabel hierna aangegeven.



## Herverdeling en herprogrammering van de begrotingsmiddelen van 2013 voor de Syrische crisis

| Instrument                | Begrotingshoofdstuk | Vastleggingen die kunnen worden overgeschreven naar 23 02 — humanitaire hulp (miljoen euro) | Vastleggingen die kunnen worden overgeschreven naar 23 02 — humanitaire hulp (miljoen euro) 2013 | Niet-humanitaire vastleggingen (miljoen euro) | Niet-humanitaire betalingen (miljoen euro) 2013 |
|---------------------------|---------------------|---|--|---|---|
| ENPI                      | 19 08               | 30  | 30   | 145   | 75,4  |
| EIDHR                     | 19 04               |   |  | 5   | 2,6   |
| DCI                       | 19 10, 19 09        | 40  | 40   |   |   |
| INSC                      | 19 06               | 25  | 15   |   |   |
| Stabiliteitsinstrument    | 19 06               | 15  |  |   |   |
| GBVB                      | 19 03               | 40  |  |   |   |
| Macro-financiële bijstand | 01 03               | 25  | 15   |   |   |
| Humanitaire hulp          | 23 02               | 2,3   |  |   |   |
| Civiele bescherming       | 23 03 06            | 2,7   | 3  |   |   |
| EAR                       | 40 02               | 70  | 37   |   |   |
| <b>TOTAAL</b>             |                     | <b>250</b>  | <b>140</b>   | <b>150</b>                                    | <b>78</b>                                       |

- Het voorstel/initiatief vereist toepassing van het flexibiliteitsinstrument<sup>9</sup>

### 3.2.4. Bijdragen van derden aan de financiering

- Het voorstel/initiatief voorziet niet in medefinanciering door derden
- Het voorstel/initiatief voorziet in medefinanciering zoals hieronder geraamd:

<sup>9</sup> Zie de punten 19 en 24 van het Interinstitutioneel Akkoord.

### 3.3. Geraamde gevolgen voor de ontvangsten

- Het voorstel/initiatief heeft geen financiële gevolgen voor de ontvangsten
- Het voorstel/initiatief heeft de hieronder beschreven financiële gevolgen:
  - voor de eigen middelen
  - voor de diverse ontvangsten

miljoen euro (tot op 3 decimalen)

| Begrotingsonderdeel voor ontvangsten: | Voor het lopende begrotingsjaar beschikbare kredieten | Gevolgen van het voorstel/initiatief <sup>10</sup> |          |          |          |   |  |  |  |
|---------------------------------------|---|--|----------|----------|----------|---|--|--|--|
|                                       |   | Jaar N   | Jaar N+1 | Jaar N+2 | Jaar N+3 | invullen: zoveel kolommen als nodig om de duur van de gevolgen weer te geven (zie punt 1.6) |  |  |  |
| Artikel [...]                         |   |  |          |          |          |   |  |  |  |

Voor de diverse ontvangsten die worden toegewezen, vermeld het (de) betrokken begrotingsonderde(e)l(en) voor uitgaven.

[...]

Vermeld de wijze van berekening van de gevolgen voor de ontvangsten.

[...]

<sup>10</sup>

Voor traditionele eigen middelen (douanerechten en suikerheffingen) moeten nettobedragen worden vermeld, d.w.z. na aftrek van 25% aan inningskosten.