

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 10.11.2010
COM(2010) 629 definitief

GROENBOEK

**EU-ontwikkelingsbeleid ter ondersteuning van groei voor iedereen en duurzame
ontwikkeling**

Het EU-ontwikkelingsbeleid trefzekerder maken

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding	3
2.	Een trefzeker ontwikkelingsbeleid	6
2.1.	Trefzekere samenwerking: omzetting in de praktijk	6
2.2.	Groei ten dienste van menselijke ontwikkeling	7
2.2.	Bevordering van goed bestuur	8
2.3.	Veiligheid en stabiliteit	9
2.4.	Coördinatie van de hulp: omzetting in de praktijk	10
2.5.	Coherentie van het ontwikkelingsbeleid	10
2.6.	De impact van begrotingssteun verbeteren	11
3.	Ontwikkelingsbeleid als katalysator van duurzame groei voor iedereen	12
3.1.	Partnerschappen ter bevordering van groei voor iedereen	12
3.2.	Bevordering van regionale integratie; doorzetten van handel voor ontwikkeling	15
4.	Duurzame ontwikkeling: een nieuwe groeimotor	16
4.1.	Klimaatverandering, biodiversiteit en ontwikkeling	17
4.2.	Energie en ontwikkeling	18
5.	Landbouw en voedselzekerheid	21
6.	Conclusie	23

1. INLEIDING

In 2000 hebben ontwikkelde en ontwikkelingslanden de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling (MDG) goedgekeurd: acht grote doelstellingen met streefcijfers, om de armoede tegen 2015 te verminderen. Onlangs hebben de wereldleiders op de plenaire bijeenkomst op hoog niveau van de algemene vergadering in New York op 20-22 september 2010 verklaard dat, al lopen de vorderingen uiteen wat de specifieke MDG en landen betreft, er desondanks belangrijke resultaten zijn geboekt en miljoenen mensen zich aan de armoede hebben onttorsteld.

Hoewel zich in het afgelopen decennium in vele delen van de wereld een forse economische groei heeft voorgedaan, moet nog heel wat werk worden verzet. Bovendien lopen vele ontwikkelingslanden het risico achterop te raken bij het overwinnen van de negatieve gevolgen van de wereldwijde economische en financiële crisis. Circa 1,5 miljard mensen leven nog altijd in extreme armoede (waarvan de helft in Afrika bezuiden de Sahara) en een zesde van de wereldbevolking is ondervoed. Vele minst ontwikkelde landen hebben weinig weerstandsvermogen tegenover de huidige economische crisis en het bbp in deze landen is in 2009 in het algemeen gedaald. Er zijn zeer weinig vorderingen gemaakt bij de MDG betreffende moeder- en kindsterfte en de kwaliteit van het onderwijs en de vooruitzichten voor toegang tot sanitaire voorzieningen zijn zorgwekkend. Bovendien lopen de vorderingen sterk uiteen tussen de regio's en zijn de voordelen van de groei in sommige gevallen niet ten goede gekomen aan de bevolking in het algemeen, zelfs in landen met een solide economische groei.

De Europese Unie heeft samen met haar lidstaten in de afgelopen tien jaar, en in het bijzonder sinds de goedkeuring van de Europese consensus voor ontwikkeling¹ in 2005, het bedrag van haar officiële ontwikkelingshulp verdubbeld en haar prestaties inzake steunverlening verbeterd, en ook de lidstaten hebben zich achter een gezamenlijke beleidsaanpak geschaard. De steun is doeltreffender geworden², de partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomsten en de financiële instrumenten zijn gemoderniseerd en er zijn mechanismen gecreëerd om de coherentie van het ontwikkelingsbeleid te verbeteren³. Uitgaande van het idee dat de partnerlanden de hoofdverantwoordelijkheid voor het uitstippelen van hun eigen ontwikkelingsstrategieën dragen en dat goed bestuur een essentiële rol speelt, is de EU steeds meer van een donor-begunstigde-relatie overgeschakeld op een partnerschap⁴ met contractuele betrekkingen gebaseerd op een beleidsdialoog, waarbij de resultaten aan specifieke samenwerkingsprogramma's of instrumenten worden gekoppeld.

In 2010 heeft de EU een ambitieus standpunt ter ondersteuning van de MDG goedgekeurd. Daarin wordt als streefcijfer bevestigd dat 0,7% van het gezamenlijke bni tegen 2015 aan de officiële ontwikkelingshulp zal worden toegekend. De EU blijft de grootste donor in de wereld. Zij heeft de situatie van miljoenen mensen in de hele wereld diepgaand veranderd. De

¹ http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/european_consensus_2005_en.pdf.

² http://ec.europa.eu/development/how/aid_effectiveness_en.cfm.

³ http://ec.europa.eu/development/policies/policy_coherence_en.cfm.

⁴ In de afgelopen jaren heeft de EU verschillende partnerschapsovereenkomsten gesloten die haar betrekkingen met ontwikkelingslanden en opkomende landen regelen, bijvoorbeeld het strategische partnerschap Afrika-EU, de herziene Overeenkomst van Cotonou met de ACS-landen, strategische partnerschappen van de EU met opkomende en overgangseconomieën en de strategie voor Centraal-Azië.

EU is trots op deze resultaten, maar erkent dat verdere inspanningen nodig zijn. Voor de EU blijft ontwikkelingshulp een kwestie van solidariteit, engagement en wederzijds belang. Krachtens het Verdrag van Lissabon staat het ontwikkelingsbeleid centraal binnen de doelstellingen van de EU: artikel 208 bepaalt dat "het hoofddoel van de ontwikkelingssamenwerking van de Unie is de armoede terug te dringen en uiteindelijk uit te bannen. De Unie houdt bij de uitvoering van beleid dat gevolgen kan hebben voor de ontwikkelingslanden rekening met de doelstellingen van de ontwikkelingssamenwerking."

De ontwikkelingshulp zal financiële verbintenissen op lange termijn blijven vereisen. Het is daarom bijzonder belangrijk de burgers van de EU te overtuigen van het nut van die hulp, en wel om een aantal redenen: vermindering van de armoede en aanpak van andere mondiale problemen. Klimaatverandering hangt nauw samen met ontwikkeling, aangezien zij de behoefte aan ontwikkelingshulp versterkt en vereist dat meer de klemtoon wordt gelegd op andere grote vraagstukken zoals toegang tot energie, veiligheid, waterschaarste en voedselzekerheid. Ontwikkelingshulp moet slecht of zwak bestuur aanpakken, dat een vruchtbare bodem vormt voor terrorisme, piraterij, illegale handel en criminaliteit. De hulp moet ook zorgen voor een beter beheer van de migratiestromen door bevordering van legale migratie overeenkomstig de behoeften van de arbeidsmarkt en bestrijding van illegale migratie. Zij moet migratie tot een stimulans van de ontwikkeling maken, de economische groei in de ontwikkelingslanden bevorderen en hun inschakeling in de wereldeconomie begeleiden. In deze context zijn ontwikkelingsvoorlichting en bewustmaking van strategisch belang om van de Europese burger steun voor ontwikkelingssamenwerking te verkrijgen.

De toetsing van de vorderingen bij de MDG maakt duidelijk dat de wereld meer moet doen ter ondersteuning van de inspanningen van de landen om de MDG te bereiken, niet alleen wat betreft de omvang van de officiële ontwikkelingshulp, maar ook – en dat is minstens even belangrijk – wat betreft de wijze waarop de steun wordt verstrekt en gebruikt. Afgezien van de bescherming en verbetering van essentiële diensten kan ontwikkelingshulp alleen maar doeltreffend zijn door de onderliggende oorzaken van de ontoereikende vorderingen op weg naar de MDG aan te pakken. Hulp is geen wondermiddel, maar een van de verschillende financiële stromen naar de ontwikkelingslanden. Ontwikkelingshulp moet niet de symptomen, maar wel de dieperliggende oorzaken van armoede aanpakken en in de eerste plaats een katalysator zijn van het vermogen van de ontwikkelingslanden om groei voor iedereen tot stand te brengen, waardoor de mensen kunnen bijdragen tot en profiteren van de economische groei en hun economische, natuurlijke en menselijke hulpbronnen kunnen inzetten ter ondersteuning van strategieën voor armoedebestrijding. Het wordt steeds duidelijker dat de MDG niet zullen worden bereikt zonder toename van de groei en van de groei voor iedereen. Een stijging met 1% van het bruto nationaal inkomen van de ontwikkelingslanden kan veel doeltreffender zijn dan een verhoging van de hulp aan die landen. Verhoging van het bni kan leiden tot een significante verbetering van het vermogen van de landen om de armoede te verminderen en een multiplicatoreffect hebben door het scheppen van werkgelegenheid en sociale bescherming.

De eerste en belangrijkste prioriteit van Europa moet dus zijn dat de MDG tegen 2015 worden bereikt. De Europese consensus voor ontwikkeling behelst de fundamentele beginselen van verdere stappen in die richting⁵. De armoede in de wereld bestrijden is een van de kernwaarden, doelstellingen en aandachtspunten van Europa. Er zijn duidelijke aanwijzingen dat het nastreven van deze doelstelling op EU-niveau grote toegevoegde waarde kan bieden,

⁵ Met name een alomvattende aanpak van armoedebestrijding, eigen verantwoordelijkheid en afstemming op de partnerlanden, coördinatie en beleidscoherentie.

met name door te zorgen voor een alomvattende en coherente invloedssfeer en aanwezigheid in de wereld, het creëren van schaalvoordelen en politiek gewicht en het uitwerken van een taakverdeling die leidt tot grotere doeltreffendheid in de EU en de partnerlanden.

In het licht van de huidige problemen wil dit Groenboek een aanzet geven tot een debat over hoe de EU het best steun kan verlenen voor de inspanningen van de ontwikkelingslanden om de vorderingen op weg naar de MDG te versnellen en hoe zij zich kan inzetten om nieuwe mogelijkheden voor armoedebestrijding aan te boren. Het Groenboek stelt een aantal vragen rond vier grote doelstellingen, die de EU en haar lidstaten gezamenlijk moeten verwezenlijken:

- **hoe kan er worden gezorgd voor een trefzeker EU-ontwikkelingsbeleid**, zodat iedere uitgegeven euro de grootste toegevoegde waarde en het hoogste rendement, het sterkste hefboomeffect en de beste nalatenschap aan kansen voor de komende generaties biedt?
- **hoe kan meer groei en meer groei ten bate van iedereen in de ontwikkelingslanden worden gestimuleerd** als middel om de armoede te bestrijden en iedereen een kans op fatsoenlijke bestaansmiddelen en een toekomstperspectief te bieden?
- **hoe kan duurzame ontwikkeling als motor van de vooruitgang worden bevorderd?**
- **hoe kunnen duurzame resultaten op het gebied van landbouw en voedselzekerheid worden behaald?**

Dit Groenboek zal worden gepubliceerd op de website van de Commissie (<http://ec.europa.eu/yourvoice/>). De raadpleging loopt van 15 november 2010 tot 17 januari 2011 en staat open voor alle belangstellenden. Personen, organisaties en landen worden uitgenodigd om hun bijdrage in te zenden in de vorm van antwoorden op de vragen in het document en/of van algemene opmerkingen over de behandelde vraagstukken. Vooral bijdragen van de partners van de EU in ontwikkelingslanden zullen bijzonder op prijs worden gesteld.

Ontvangen bijdragen zullen worden gepubliceerd, eventueel in beknopte vorm, tenzij de auteur bezwaar heeft tegen publicatie van haar/zijn persoonsgegevens omdat haar/zijn rechtmatige belangen daardoor zouden worden geschaad. In dat geval kan de bijdrage anoniem worden gepubliceerd. Bijdragen in een andere vorm zullen niet worden gepubliceerd en de inhoud ervan zal in beginsel niet in aanmerking worden genomen. Sinds de opening van het register van belangenvertegenwoordigers in juni 2008 in het kader van het Europese transparantie-initiatief worden organisaties bovendien verzocht van dit register gebruik te maken om de Europese Commissie en het publiek informatie te verstrekken over hun doelstellingen, financiering en structuren. De Commissie beschouwt bijdragen van organisaties die zich niet hebben geregistreerd, als individuele bijdragen.

Bijdragen moeten worden gezonden naar DEV-GREENPAPER-EUDEVPOL@ec.europa.eu. Vragen over deze raadpleging kunnen worden gericht tot deze mailbox of de Europese Commissie, DG Ontwikkeling, Eenheid A/1, Bureau SC-15 03/70, 1049 Brussel, België.

De resultaten van deze raadpleging zullen worden gebruikt bij de opstelling van de voorstellen van de Commissie betreffende de modernisering van het Europese ontwikkelingsbeleid in de tweede helft van 2011 en andere beleidsinitiatieven op aanverwante gebieden.

2. EEN TREFZEKER ONTWIKKELINGSBELEID

De trefzekerheid van samenwerking wordt beïnvloed door een hele reeks factoren die bepalend zijn voor het ruimere kader van het EU-ontwikkelingsbeleid, zoals de mondiale economische context, het eigen beleid van de partnerlanden, de samenhang van het beleid van de verschillende donoren (betreffende handel, landbouw, migratie, humanitair beleid, beperking van de gevolgen van de klimaatverandering enz.) en de beleidsdialoog die aan besluiten inzake steunprogrammering voorafgaat. In sommige landen is de impact van de externe dimensie van het EU-beleid op de ontwikkeling sterker dan die van de hulp.

Bovendien zijn de financieringsbehoeften om de MDG te bereiken veel groter dan de middelen die vandaag beschikbaar zijn, zowel op nationaal niveau in de ontwikkelingslanden als op internationaal niveau via ontwikkelingssamenwerking en de opkomende Zuid-Zuid-samenwerking. In de huidige economische en financiële context zal de noodzaak van begrotingsconsolidatie bovendien toenemende druk op de steunbegrotingen van de donoren uitoefenen. Er moet daarom ernstig over innovatieve oplossingen worden nagedacht. Het gaat onder meer om mogelijke keuzen in het kader van het debat over innovatieve financieringsbronnen⁶ "met een significant inkomstengenererend potentieel"⁷ en inspanningen om de impact van bestaande officiële hulpstromen te verbeteren.

Het is duidelijk dat de Europese hulp een grote toegevoegde waarde en een adequaat rendement moet bieden en moet worden geconcentreerd op terreinen waar de toegevoegde waarde duidelijk tot uiting komt. Eenvoudig gezegd betekent dit dat de EU voor alle steunvormen en in alle sectoren moet aantonen dat haar hulpprogramma's de grootste langetermijnimpact zullen inhouden en zullen worden gebruikt als essentieel instrument voor het bereiken van de MDG en de doelstellingen daarna. Als eerste stap daartoe moet worden gestreefd naar vier fundamentele doelstellingen: menselijke ontwikkeling en veiligheid als voorwaarde voor de ontwikkeling in alle landen, en groei en sociale integratie bij iedere langetermijnverbintenis. Dit zijn noodzakelijke en complementaire voorwaarden en wij moeten ons consequent voor de verwezenlijking daarvan inzetten.

2.1. Trefzekere samenwerking: omzetting in de praktijk

Het is belangrijk dat de hierboven uiteengezette doelstellingen in alle fasen van de programmerings- en uitgavencyclus tot uiting komen, zodat wordt geïnvesteerd in projecten waarbij de uitgave van één euro - uit het budget voor ontwikkelingshulp, klimaatfinanciering of andere steun - kan leiden tot hefboomwerking en groei in het partnerland. De EU en haar lidstaten zouden kunnen overwegen de volgende voorwaarden voor programma's/projecten/steun vast te stellen:

- (i) toegevoegde waarde,
- (ii) EU-coördinatie voorafgaand aan de goedkeuring van subsidies/programmering, bijvoorbeeld via een Europese landenstrategie,

⁶ COM(2010) 549 en COM(2010) 700.

⁷ Conclusies van de Raad over de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling met het oog op de plenaire bijeenkomst op hoog niveau van de Verenigde Naties te New York en de periode daarna – ondersteuning van het verwezenlijken van de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling, uiterlijk in 2015, doc.11080/10, 14 juni 2010.

(iii) aantonen dat de voorgestelde programma's/subsidies/begrotingssteun een hefboomwerking zullen hebben op hervormingen en gezond beleid aan de ene kant en op andere financieringsbronnen aan de andere (onder meer door deelname van de particuliere sector of het mobiliseren van binnenlandse belastingopbrengsten).

Bovendien zijn het controleren, evalueren en bekendmaken van steunresultaten van toenemend belang tegen de achtergrond van de lopende begrotingsconsolidatie naarmate de steunbegrotingen steeds meer onder druk komen te staan. Doordat de EU de verantwoordingsplicht en zichtbaarheid van haar bijdrage verhoogt, toont zij haar partners ook dat zij haar internationale verbintenissen is nagekomen. Daarom moeten wij de resultaten van de EU-ontwikkelingssamenwerking op overtuigende wijze kunnen aantonen. Hiertoe zullen de inspanningen om de controle- en evaluatiesystemen en de rapportage-eisen in de EU en haar partnerlanden moeten worden opgevoerd.

1. *Hoe kunnen de EU en haar lidstaten een reeks programmerings- en uitgavenrichtsnoeren ontwikkelen gekoppeld aan een aantal voorwaarden (toegevoegde waarde, coördinatie, impact) waaraan alle programma's/projecten/steunmaatregelen moeten voldoen?*
2. *Op welke goede praktijken in de EU en de lidstaten kan worden voortgebouwd?*
3. *Hoe kan worden gezorgd voor het adequaat combineren, traceren en rapporteren van de verschillende steunstromen (van openbare en particuliere donoren of van begrotingen voor extern optreden in het kader van diverse beleidslijnen), teneinde maximale impact, verantwoording en zichtbaarheid tot stand te brengen?*

2.2. Groei ten dienste van menselijke ontwikkeling

Een land waarvan de bevolking niet kan rekenen op voedsel, onderwijs en gezondheid kan nooit groeien en zich uit de armoede tillen. Om duurzame ontwikkelingsresultaten te bereiken moet economische groei ten goede van alle bevolkingslagen komen. Daartoe is samenhang en evenwicht tussen de verschillende beleidslijnen nodig. Het terugschroeven van ongelijkheid door inkomensgenerering, met inbegrip van fatsoenlijk en productief werk, gelijkheid van vrouwen en mannen, sociale bescherming, universele toegang tot onderwijs en opleiding van hoge kwaliteit, hoger onderwijs dat op de veranderende realiteit inspeelt en de nodige afgestudeerden oplevert alsmede gezondheidszorg zijn essentieel om de armoede te verminderen, de MDG te verwezenlijken en bij te dragen tot sociale cohesie, mensenrechten en vrede.

Al deze doelstellingen moeten en zullen prioritair blijven binnen de ontwikkelingsmaatregelen die de EU en de lidstaten in de meest behoeftige landen uitvoeren.

Voortbouwend op haar uitgebreide ervaring met steun voor menselijke en sociale ontwikkeling kan de EU thans haar traditionele steunactiviteiten uitbreiden en onderzoeken hoe zij de focus op vaardigheden, innovatie, creativiteit en ondernemerschap beter kan integreren binnen een alomvattende aanpak van het sociale beleid en steun kan verlenen voor een actief arbeidsmarktbeleid, de agenda voor fatsoenlijk werk en het ontwikkelen van doeltreffende nationale systemen voor sociale bescherming.

4. *Hoe kunnen de EU en haar lidstaten er het best voor zorgen dat de steun voor onderwijs en gezondheidszorg doelgerichter wordt en dat de impact en*

doeltreffendheid ervan in termen van menselijke ontwikkeling en groei worden versterkt?

5. *Hoe moet de EU steun verlenen voor de ontwikkeling van vaardigheden in de partnerlanden overeenkomstig de kenmerken en behoeften van de plaatselijke arbeidsmarkten, ook in de informele sector? Welke bijdrage zou de algemene aanpak van migratie door de EU in dit verband kunnen leveren?*

2.3. Bevordering van goed bestuur

Uit de ervaring is gebleken dat steunprogramma's een beperkt effect hebben indien het ontbreekt aan goed bestuur en dat het onder die omstandigheden altijd bijzonder moeilijk zal zijn doeltreffende samenwerking tot stand te brengen. Democratisch bestuur, eerbiediging van de mensenrechten, corruptiebestrijding, de rechtsstaat en opbouw van instellingen en de staat zijn een integrerend deel van de samenwerkingsstrategieën van de EU.

Doeltreffend bestuur vereist een gezond financieel beheer van middelen en doeltreffende mechanismen voor preventie, controle, sancties en schadevergoeding om corruptie en fraude te bestrijden. De bevordering van transparantie, verantwoordingsplicht en participatie in de besluitvorming is eveneens cruciaal, met name via het parlement, een onafhankelijk rechtsstelsel en controle-instellingen. Er moet ook de nodige aandacht worden besteed aan het versterken van de regelgevingscapaciteit van de regering. Het doel daarvan is een bedrijfsvriendelijk klimaat te creëren waarbij optimaal gebruik wordt gemaakt van binnenlandse middelen en binnen- en buitenlandse investeringen worden aangetrokken, gecombineerd met mechanismen die ervoor zorgen dat de resultaten van de groei aan alle lagen van de samenleving ten goede komen. In dit opzicht kan de ervaring van de EU met overgangprocessen waardevol zijn. Ook maatschappelijke organisaties zijn van vitaal belang. In haar politieke dialoog met de nationale instanties bevordert de EU minimumnormen voor een stimulerend klimaat voor maatschappelijke organisaties en een authentieke dialoog tussen overheids- en niet-overheidsactoren.

De dialoog tussen partners en de klemtoon op stimulansen voor resultaatgerichte hervormingen zijn de belangrijkste beginselen van de huidige aanpak van de EU. Daartoe worden voortgangsindicatoren opgenomen in de periodieke toetsingen van steuntoewijzingen en in specifieke programma's of begrotingssteun. De EU is al overgeschakeld op contractuele en vraaggestuurde steunprogrammering, bijvoorbeeld in de vorm van het bestuursinitiatief⁸ met de landen van Afrika, het Caribische gebied en de Stille Oceaan, het MDG-contract⁹ en bestuursclausules in partnerschapsovereenkomsten van de EU met de ACS-landen en landen in Azië, Latijns-Amerika en de Europese Nabuurschap. De regionale dimensie van de bevordering van goed bestuur is belangrijk voor de verbetering van de acceptatie en de legitimiteit van de hervormingen.

De blijvende klemtoon op het gebruik van steun als katalysator van bestuurlijke verbeteringen die een integrerend deel van ontwikkelingspartnerschappen uitmaken, moet evenwel een prioriteit van het EU-ontwikkelingsbeleid blijven. In sommige partnerlanden moet hiervoor nog veel werk worden verzet. In dit verband rijzen een aantal vragen over de beste aanpak om het gebruik van steun ter bevordering van goed bestuur verder te ontwikkelen. Zo verlenen

⁸ Zie met name het werkdocument van de Commissie "Supporting democratic governance through the governance initiative: A review and the way forward", SEC(2009) 58, 19.11.2009.

⁹ http://ec.europa.eu/development/how/aid/mdg-contract_en.cfm.

voorafgaande meerjarige landentoewijzingen weliswaar een zekere voorspelbaarheid aan de financiering van de ontwikkelingslanden, maar zou ook kunnen worden nagedacht over het omschakelen op nieuwe benaderingen die stimulansen voor hervormingen en het mobiliseren van binnenlandse middelen bieden.

6. *Hoe kan de EU haar aanpak, instrumenten en indicatoren aanpassen ter ondersteuning van bestuurlijke hervormingen in ontwikkelingslanden/regio's?*
7. *Hoe en in welke mate moet de EU meer hervormingsstimulansen integreren in haar steuntoewijzing voor landen en thematische programma's?*
8. *Hoe moet de EU solide raamwerken bevorderen om ontwikkelingsresultaten van begunstigde landen te beoordelen en te controleren?*

2.4. Veiligheid en stabiliteit

Zonder vrede en veiligheid, de rechtsstaat, adequate en voorspelbare wetgeving en solide overheidsfinanciën zal ontwikkelingshulp er nooit in slagen de bevolking een toekomstperspectief op lange termijn te bieden. Dit idee ligt ten grondslag aan de Europese veiligheidsstrategie en de Europese consensus voor ontwikkeling. Bovendien is een nauwe band tussen het EU-ontwikkelingsbeleid en het bredere externe optreden van de EU essentieel om te zorgen voor de doeltreffendheid van de steun op basis van een goed gecoördineerde en kosteneffectieve aanpak op het niveau van de EU en de lidstaten. Dit geldt vooral voor onstabiele landen, situaties na conflicten en landen waar door een combinatie van factoren een vruchtbare bodem ontstaat voor maatschappelijk geweld en gewelddadig extremisme.

De institutionele regelingen in de EU na het Verdrag van Lissabon bieden de gelegenheid om een uitgebreidere en beter gecoördineerde Europese aanpak van de onderliggende oorzaken van conflicten uit te werken en steun te verlenen voor de inspanningen van de partnerlanden om vreedzame, democratische, legitieme en op solidariteit gebaseerde landen op te bouwen.

Meer in het bijzonder zou de EU, door gebruik te maken van de nieuwe Europese dienst voor extern optreden (EEAS), in samenwerking met de desbetreffende Commissiediensten consequente en alomvattende politieke strategieën kunnen vaststellen waarbij een verband wordt gelegd tussen enerzijds vroegtijdige waarschuwingssystemen en preventieve diplomatie en anderzijds kortetermijnmaatregelen voor crisisrespons (humanitair, diplomatiek, civiel en militair crisisbeheer) en langetermijninstrumenten en –beleidslijnen (ontwikkelingssamenwerking, handel, milieu en aanpassing aan de klimaatverandering teneinde de kwetsbaarheid voor natuurrampen te verminderen, migratie, enz.). In die maatregelen zou ook een ontwikkelingscomponent kunnen worden opgenomen voor het uitvoeren van hervormingen van bestuur, staatsopbouw en andere ontwikkelingsmaatregelen die nodig zijn om vrede en stabiliteit te handhaven en de mensenrechten te beschermen.

In deze context zijn coherentie en samenhang met humanitaire activiteiten essentieel om de kwetsbaarheid van crisisgevoelige landen te verminderen, hun veerkracht te versterken en een doeltreffende overgang van noodmaatregelen naar herstel tot stand te brengen.

9. *Hoe moet de EU het verband tussen veiligheid en ontwikkeling bevorderen, vooral in onstabiele en conflictgevoelige landen, en bij de programmering van ontwikkelingsmaatregelen sterker de nadruk leggen op democratisch bestuur, mensenrechten, de rechtsstaat, justitie en hervorming van de veiligheidssector?*

- | | |
|-----|---|
| 10. | <i>Hoe kan de EU bij de programmering van veiligheidsmaatregelen zorgen voor nauwere coördinatie met de ontwikkelingshulp?</i> |
| 11. | <i>Hoe kan de EU in overgangs- en herstelsituaties het best zorgen voor samenhang tussen noodhulp, herstel en ontwikkeling?</i> |

2.5. Coördinatie van de hulp: omzetting in de praktijk

Doeltreffende coördinatie van de steunprogramma's is voor de Unie en haar lidstaten een wettelijke verplichting. Artikel 210 van het Verdrag van Lissabon bepaalt: "Om de complementariteit en de doeltreffendheid van hun optreden te bevorderen, coördineren de Unie en de lidstaten hun ontwikkelingssamenwerkingsbeleid en plegen zij overleg over hun hulpprogramma's, ook in internationale organisaties en tijdens internationale conferenties." Het belang van coördinatie van de hulp met andere donoren is verankerd in de Europese consensus voor ontwikkeling, de gedragscode¹⁰ en het operationele kader¹¹ dat is gebaseerd op de internationale agenda voor doeltreffendheid van de steun (Verklaring van Parijs en Actieagenda van Accra)¹².

Tot nog toe is echt doeltreffende coördinatie van de hulp in de programmeringsfase echter eerder uitzondering dan regel.

De coördinatie moet veel systematischer en doeltreffender worden. Dat is ook erkend door de Raad¹³, die de Commissie heeft verzocht hem uiterlijk in 2011 een voorstel voor te leggen voor de geleidelijke onderlinge afstemming van de nationale en EU-programmeringscycli op het niveau van de partnerlanden, gebaseerd op de ontwikkelingsstrategieën van de partnerlanden, rekening houdend met hun programmeringscycli. De Commissie wil dit mechanisme in 2011 voorstellen.

- | | |
|-----|--|
| 12. | <i>Wat zijn de meest geschikte juridische en praktische procedures en structuren om doeltreffendheid van de steun en de Europese landenstrategieën in de praktijk om te zetten? Hoe kan het best uitvoering worden gegeven aan het Verdrag van Lissabon en de conclusies van de Raad van 14 juni in dat verband?</i> |
|-----|--|

2.6. Coherentie van het ontwikkelingsbeleid

De coherentie van het ontwikkelingsbeleid is een verplichting krachtens het Verdrag van Lissabon¹⁴. Beleid op terreinen zoals handel, visserij, landbouw, migratie of klimaat en energie – om maar enkele te noemen – kan een sterk effect hebben op het vermogen van de armste landen voor armoedebestrijding en groei.

¹⁰ Conclusies van de Raad over de "EU-gedragscode inzake complementariteit en taakverdeling in het ontwikkelingsbeleid", doc. 9090/07, 15.5.2007.

¹¹ De EU-gedragscode inzake complementariteit en taakverdeling en het operationele kader inzake doeltreffendheid van de ontwikkelingshulp.

¹² <http://www.oecd.org/dataoecd/58/16/41202012.pdf>.

¹³ Conclusies van de Raad over de MDG, 14 juni 2010.

¹⁴ Artikel 208 van het Verdrag betreffende de werking van de EU bepaalt: "(...) De Unie houdt bij de uitvoering van beleid dat gevolgen kan hebben voor de ontwikkelingslanden rekening met de doelstellingen van de ontwikkelings samenwerking."

In het "EU-twaalfpuntenplan ter ondersteuning van de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling", dat de Commissie op 21 april 2010 heeft gepubliceerd¹⁵, heeft de Commissie onderstreept dat "de EU de MDG ook steunt door andere beleidslijnen dan ontwikkelingshulp meer ten dienste van de ontwikkeling te stellen. In de afgelopen vijf jaar heeft de EU daartoe mechanismen voor en na de uitvoering van maatregelen vastgesteld, met inbegrip van effectbeoordelingen die de externe impact van beleidsvoorstellen bekijken. Het werkprogramma voor samenhang in het ontwikkelingsbeleid omvat concrete doelstellingen en voortgangsindicatoren voor de tenuitvoerlegging van de EU-verbintenissen op een hele reeks terreinen die een effect hebben op de volgende vijf grote mondiale probleemsectoren: handel en financiën, klimaatverandering, voedselzekerheid, migratie en veiligheid. Het werkprogramma wordt gebruikt als instrument voor het sturen van de besluitvorming van de EU, met name door de Commissie, de Raad en het Parlement, over de brede waaier aan onderwerpen, los van ontwikkelingssteun, die gevolgen voor de ontwikkelingslanden hebben."

Een verdere aanpak om vorderingen te maken zou kunnen zijn het werkprogramma voor coherentie van het ontwikkelingsbeleid proactiever en in een vroegere fase van de uitwerking van nieuwe initiatieven in te schakelen. Er zijn dus verdere werkzaamheden en raadplegingen nodig over de wijze waarop dit engagement in een concreet actieprogramma moet worden omgezet. Met name het verder ontwikkelen van de huidige methoden om de concrete impact van het EU-beleid op ontwikkelingsdoelstellingen te beoordelen is van bijzonder belang.

13. Welke praktische en beleidsmaatregelen kunnen in de EU worden genomen om de coherentie van het ontwikkelingsbeleid te verbeteren? Hoe kunnen vorderingen en impact het best worden geëvalueerd?

2.7. De impact van begrotingssteun verbeteren

Begrotingssteun is een vorm van ontwikkelingshulp waarbij financiële steun aan de schatkist van de begunstigde landen wordt verleend. In de afgelopen jaren is (algemene of sectorale) begrotingssteun uitgegroeid tot een belangrijk EU-instrument om bij te dragen tot gezonde maatregelen op het gebied van economie en overheidsfinanciën en de hervormingsagenda van de partnerlanden te ondersteunen. De Commissie streeft ernaar dat begrotingssteun selectief wordt verstrekt en met maximale doeltreffendheid, efficiency en impact.

Gezien het belang van een algemene toetsing van dit essentiële instrument heeft de Commissie op 19 oktober 2010 een groenboek over "De toekomst van EU-begrotingssteun aan derde landen"¹⁶ goedgekeurd. Het groenboek beoogt een brede openbare raadpleging waarbij belanghebbenden standpunten en feiten presenteren over de wijze waarop lessen die uit de ervaring zijn getrokken, kunnen leiden tot een beter gebruik van begrotingssteun op het niveau van de Unie en de lidstaten.

¹⁵ http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/COMM_COM_2010_0159_MDG_EN.PDF.

¹⁶ COM(2010) 586.

<http://ec.europa.eu/development/how/consultation/index.cfm?action=viewcons&id=5221>.

3. ONTWIKKELINGSBELEID ALS KATALYSATOR VAN DUURZAME GROEI VOOR IEDEREEN

Het uiteindelijke doel van ontwikkelingshulp is te fungeren als katalysator om de groei van de partnerlanden te ondersteunen en met name bij te dragen tot een klimaat dat bevorderlijk is voor duurzame groei voor iedereen, waardoor de ontwikkelingslanden zich aan de armoede kunnen onttrekken. Economische groei, op voorwaarde dat die aan alle bevolkingslagen ten goede komt, draagt veel meer bij tot armoedebestrijding dan geleidelijke verhogingen van de officiële ontwikkelingshulp.

Vele factoren beïnvloeden een voor de groei bevorderlijk klimaat: politieke en macro-economische stabiliteit, goed bestuur, veiligheid, eerbiediging van de mensenrechten, een gunstig regelgevings- en bedrijfsklimaat dat productief en fatsoenlijk werk kan creëren, een goed opgeleide, gezonde en creatieve bevolking, duurzaam gebruik van de schaarse natuurlijke hulpbronnen, economische infrastructuur, toepassing van fundamentele arbeidsnormen en doeltreffende participatie aan de internationale handel met positieve gevolgen.

Via haar partnerschappen met ontwikkelingslanden is de EU al actief op al deze terreinen. Er moet echter worden nagedacht over de wijze waarop de impact op de groei kan worden versterkt, niet als doel op zich, maar als middel om de armoede uit te roeien.

De capaciteit van de ontwikkelingslanden voor goed bestuur en beleid dat de groei stimuleert, loopt vanzelfsprekend sterk uiteen. Groeigestuurde samenwerking is geschikter voor landen die een beleid voeren dat is gericht op bevordering van de groei en met name groei voor iedereen, terwijl meer traditionele ontwikkelingsinstrumenten verder moeten worden ingezet in landen waar de behoeften het grootst zijn of die zich in een conflictcyclus of een onstabiele situatie bevinden. Differentiatie tussen landen en regio's kan dus leiden tot nieuwe concepten voor betere samenwerking met landen die nieuwe partnerschapsvormen willen aangaan, terwijl tegelijk waar nodig wordt doorgegaan met steun voor staatsopbouw, goed bestuur en strategieën voor armoedebestrijding. Daaruit volgt dat het belangrijk is een specifieke beleidsmix uit te werken waarin de eigen problemen van de landen worden erkend en tegelijk partnerschappen worden gesloten, de eigen verantwoordelijkheid wordt gerespecteerd, resultaatgericht wordt gewerkt en wordt gestreefd naar wederzijdse verantwoordingsplicht.

Bovendien moet het optreden van de EU beter worden gecoördineerd en geconcentreerd op gebieden waar het een werkelijke meerwaarde kan bieden. Het Verdrag van Lissabon en het nieuwe institutionele kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU en de nieuwe bevoegdheden op terreinen die van belang zijn voor de ontwikkeling¹⁷, bieden mogelijkheden voor een nader uitgewerkt strategisch ontwikkelingsbeleid in het bredere kader van doeltreffender extern optreden.

Bij de bevordering van ontwikkelingsbeleid als katalysator van groei voor iedereen zijn onderstaande aspecten van bijzonder belang:

3.1. Partnerschappen ter bevordering van groei voor iedereen

Een voorspelbaar, transparant, gereguleerd en niet-discriminerend bedrijfsklimaat, in samenhang met steun voor investeringen in de productieve sector en het bestaan van

¹⁷ Zoals investeringen of migratie.

marktkansen: dit alles zijn noodzakelijke factoren om binnen- en buitenlandse investeringen aan te trekken en te behouden. De vraag rijst dus of de EU de mogelijkheid van nieuwe **gezamenlijke strategieën ter bevordering van groei voor iedereen** moet overwegen . Daartoe zouden partnerschappen worden aangegaan met autonome of regionale organisaties van ontwikkelingslanden en met actoren uit de particuliere sector zoals bedrijven, stichtingen, universiteiten en maatschappelijke organisaties, waarbij alle betrokkenen zich inzetten voor het maken van meetbare vorderingen met problemen die zij samen kunnen aanpakken. Deze gezamenlijke strategieën kunnen worden ontwikkeld in het kader van bestaande formele partnerschapsregelingen tussen de EU en organisaties van ontwikkelingslanden of met afzonderlijke landen.

Niet-overheidsactoren zijn een motor en een component van de ontwikkeling door hun gediversifieerde rol als belangenbehartiger, dienstverlener en onafhankelijk donor/leninggever, waardoor zij inzicht en toegevoegde waarde bieden. Er moet een regelmatige dialoog met deze actoren plaatsvinden, zoals de dialoog die de Commissie heeft gestart¹⁸ om overeenstemming te bereiken over de problemen die voor ons liggen en de terreinen waarop de grootste behoefte aan verandering bestaat.

Deze gezamenlijke strategieën kunnen worden gebaseerd op een aantal verschillende prioriteiten, waarbij de EU en de partnerlanden het eens zijn over duidelijk afgebakende verantwoordelijkheden en te leveren prestaties, bijvoorbeeld:

- Bevordering en ondersteuning van binnen- en buitenlandse productieve en duurzame investeringen in de armste ontwikkelingslanden, in het bijzonder landen waar het handelsverkeer niet is gegroeid en die op dit ogenblik geen grote investeringsstromen aantrekken. De mogelijkheden zijn bijvoorbeeld hulp met een hefboomwerking ter ondersteuning van infrastructuurinvesteringen voor de aanvulling van particuliere investeringen (bijvoorbeeld voor de afzet van producten) en steun voor risicodragende projecten waarvoor particuliere financiers weinig belangstelling hebben, waar passend in de vorm van risicodelende financiering. Deze investeringen moeten niet zozeer gericht worden op steun voor de ontwikkeling van bestaande industriële activiteiten, met name winningsindustrieën, maar eerder op activiteiten met een grotere toegevoegde waarde, met name bedrijven in de fase volgend op de winning. De investeringen moeten ook aan zo veel mogelijk inwoners van het betrokken land ten goede komen.
- Toegang tot kapitaal en betaalbaar krediet, vooral voor het midden- en kleinbedrijf en microbedrijfjes, is essentieel ter ondersteuning van de groei van de plaatselijke landbouw, industrie en diensten. Daarbij wordt de hefboomwerking van hulp op financiële instrumenten bevorderd. Wanneer de toegang tot binnenlandse financiering moeilijk of onbestaand is, zou de EU verder steun kunnen verlenen voor de geleidelijke ontwikkeling van het binnenlandse bankwezen en de plaatselijke kapitaalmarkten. Daardoor zouden binnen- of buitenlandse investeerders zich kunnen richten op activiteiten met een duidelijk ontwikkelingseffect die zij anders vanwege de betrokken risico's links zouden laten liggen. Daartoe zou bijvoorbeeld een geïntegreerd EU-fonds of -mechanisme kunnen worden opgezet, dat gezamenlijk door de EU-instellingen en de Europese ontwikkelingsbanken of financiële instellingen zou worden beheerd en dat in nauwe coördinatie gesubsidieerde

¹⁸ De gestructureerde dialoog over de deelname van het maatschappelijke middenveld en de plaatselijke overheden aan de ontwikkeling is in maart 2010 gestart en zal in mei 2011 aflopen, https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/index.php/Structured_dialogue.

leningen, waar nodig technische en financiële bijstand en risicodeling zou aanbieden om particuliere investeringen in ontwikkelingslanden te stimuleren.

- Juridisch en regelgevingskader. Veel hangt af van de vlotte afwikkeling of de kosten van de oprichting van een nieuw bedrijf, vooral een kmo, of de voortzetting van een gevestigd bedrijf. Het gaat daarbij niet alleen om de aanvankelijke registratieformaliteiten, maar bijvoorbeeld ook om de latere naleving van belastingvoorschriften, corruptiebestrijding, kapitaalvlucht en vergunningen. De financiële en technische bijstand van de EU kan hervormingen op dit gebied ondersteunen op basis van verbintenissen en de vaste wil van de partnerlanden om verbeteringen in te voeren. Dit aspect omvat ook bescherming van investeringen, transparante en open procedures voor registratie en sluiting van bedrijven alsook betaalbare en betrouwbare regelingen voor de naleving van contracten. Als gevolg van de toenemende druk van de vraag wereldwijd groeit het belang van voorschriften betreffende de exploitatie, het beheer of de overdracht van natuurlijke hulpbronnen, met inbegrip van land, water, grondstoffen of visbestanden. Of hierbij vorderingen worden gemaakt, hangt in grote mate af van de inzet van de partnerlanden.
- Innovatie: Wetenschappelijke en technologische samenwerking en capaciteitsopbouw alsook investeringen in kennis, innovatie en nieuwe technologieën kunnen een cruciale rol spelen bij het versnellen van de groei voor iedereen en het beëindigen van de armoede voor vele mensen. Een van de grootste taken voor ontwikkelingslanden is het bepalen en exploiteren van de gebieden waarop zij een comparatief voordeel hebben, waardoor zij met grotere opkomende landen kunnen concurreren. Specifieke, op een bepaald land toegesneden maatregelen om ontwikkeling en overdracht van technologie te stimuleren, die tot levensvatbare bedrijven kunnen leiden, zijn dus van bijzonder groot belang om het aantal investeringsmogelijkheden te vermeerderen. Er moet ook speciale aandacht gaan naar het potentiële groei-effect van culturele en creatieve bedrijven op de plaatselijke economie van vele ontwikkelingslanden. Bescherming en handhaving van intellectuele-eigendomsrechten overeenkomstig internationale verplichtingen en rekening houdend met het ontwikkelingspeil en de ontwikkelingsbehoeften kunnen een belangrijke rol spelen bij de ondersteuning van innovatie. Informatie- en communicatietechnologieën (ICT) kunnen een groot en snelwerkend transformatiepotentieel op alle sociaaleconomische gebieden hebben en zijn bijzonder rendabel bij de dienstverlening op gebieden zoals gezondheidszorg, onderwijs, energie, milieubeheer, vervoersstelsels, overheidsdiensten, handel en financiële dienstverlening¹⁹.
- Fatsoenlijk werk en sociale bescherming. Groeiende ongelijkheid leidt tot een scherpe daling van het tempo van de armoedebestrijding en heeft sterke negatieve effecten op de economische groei. Sociale bescherming vermindert de ongelijkheid en ondersteunt de meest achtergestelde bevolkingsgroepen, bevordert investeringen in menselijk kapitaal, verhoogt de productiviteit, verbetert de sociaal-politieke stabiliteit en draagt bij tot de oprichting van solide instellingen. Er bestaat behoefte aan een agenda voor geïntegreerde werkgelegenheid en groei voor iedereen, die is toegespitst op vaardigheden, productiviteit en een gereguleerd bedrijfsvriendelijk klimaat. Bij de samenwerking van de EU met de landen van Latijns-Amerika is sociale cohesie bijvoorbeeld een centrale doelstelling, die als een cruciale component van groei voor iedereen wordt beschouwd.

¹⁹ Dankzij belangrijke technologische vorderingen en commerciële ontwikkelingen zijn er vandaag in de ontwikkelingslanden meer dan 3 miljard mobieltjes in gebruik en tien keer zoveel internetgebruikers als in 2000.

Op al deze gebieden moet de eerbiediging van de mensenrechten en de naleving van sociale en milieunormen worden gebaseerd op het Global Compact van de VN en de OESO-richtsnoeren, hetzij via sectorale regelingen of voorschriften zoals de overeenkomsten betreffende wetshandhaving, bestuur en handel inzake bosbouw²⁰, de partnerschapsovereenkomsten inzake visserij, het initiatief inzake transparantie van winningsindustrieën²¹ of het Kimberleyproces²², dan wel in de vorm van maatschappelijk verantwoord ondernemen²³ en verantwoordingsplicht. Deze initiatieven moeten een aanvulling en geen vervanging vormen van de inspanningen om het bedrijfsklimaat op nationaal niveau te verbeteren en moeten de lacunes bij regelgeving en handhaving helpen opvullen.

14. *Hoe en in welke mate moet EU-bijstand worden verleend voor industriële investeringsprojecten in ontwikkelingslanden en hoe kan het juiste evenwicht worden gecreëerd tussen het stimuleren van winnings-/energieprojecten en verwerkende/industriële sectoren?*
15. *Hoe kan de EU ervoor zorgen dat steun voor economische ontwikkeling een eerlijke sociale verdeling van de voordelen garandeert en hoe kan zij zorgen voor betere bescherming van sociale en economische rechten, met inbegrip van fundamentele arbeidsrechten en grotere verantwoordingsplicht van het bedrijfsleven?*
16. *Welke maatregelen moeten worden genomen – en hoe kunnen die het best worden gedifferentieerd – ter ondersteuning van de inspanningen van ontwikkelingslanden om een bedrijfsvriendelijk economisch klimaat te creëren, dat met name het midden- en kleinbedrijf bevordert?*
17. *Welke maatregelen of structuren kunnen samen met de partnerlanden en Europese of internationale financiële instellingen worden ontwikkeld om financiële steun en waar nodig goedkope financiering en financiële waarborgen te verstrekken om die groei te ondersteunen?*
18. *Welke instrumenten kan de EU gebruiken om creativiteit, innovatie en technologieoverdracht te bevorderen en te zorgen voor de levensvatbare toepassing daarvan in de ontwikkelingslanden?*

3.2. Bevordering van regionale integratie; doorzetten van handel voor ontwikkeling

Bevordering van regionale integratie

Het succes van de Europese Unie bij de opbouw van een vreedzame en welvarende samenleving en de geografische uitbreiding van de Unie is te danken aan de geleidelijke juridische, economische, financiële, politieke en fiscale integratie van haar markten. De klemtoon op de vervoers-, telecom- en energie-infrastructuur heeft ruimte geschapen voor de ontwikkeling van de handel en voor een algemene groei. Daarbij is gebleken dat een geïntegreerde en krachtige regionale markt de sleutel tot groei en ontwikkeling vormt.

²⁰ <http://ec.europa.eu/environment/forests/flegt.htm>.

²¹ <http://eiti.org/>.

²² <http://www.kimberleyprocess.com/>.

²³ http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sustainable-business/corporate-social-responsibility/index_en.htm.

In de ontwikkelingslanden, onder meer in Afrika, Zuidoost- en Oost-Azië en Latijns-Amerika, komt een vergelijkbaar proces op gang, dat zich echter nog in een veel vroegere ontwikkelingsfase bevindt. In Afrika wordt voor het grootste deel handel gevoerd met niet-Afrikaanse landen. Daarnaast is er versnippering en overlapping van de regionale organisaties en zijn er onvoldoende infrastructuuraansluitingen tussen de leden van de regionale organisaties.

In de afgelopen jaren is de vooruitgang op weg naar een daadwerkelijke regionale integratie in vele regio's versneld. Deze vorderingen waren hoofdzakelijk geconcentreerd op economische kwesties (net zoals de EU in haar aanvangsjaren op economische integratie was geconcentreerd). Toch heeft de Afrikaanse Unie onlangs ook op politiek gebied belangrijke vorderingen gemaakt in verband met de vredes- en veiligheidsstructuur en regionale bemiddeling.

19. Hoe kan de ervaring van de EU beter ten dienste worden gesteld van regio's die hun integratie willen versterken?

Handel voor ontwikkeling: doorgaan op de ingeslagen weg

De ervaring heeft aangetoond dat ontwikkelingslanden, om hun economisch potentieel ten volle waar te maken, een mix van binnenlandse hervormingen en internationale beleidsmaatregelen in overeenstemming met hun behoeften moeten uitvoeren en daarbij de juiste volgorde in acht moeten nemen. Ontwikkeling omvat meestal de geleidelijke liberalisering van de handel in goederen en diensten in een gunstig bedrijfsklimaat, waardoor de inschakeling in de wereldeconomie en de regionale integratie worden bevorderd.

De EU is wereldwijd een van de markten die het meest voor de ontwikkelingslanden openstaan. Samen met haar lidstaten verstrekt de EU aanzienlijke hulp voor handel. In 2008 was die opgelopen tot een recordbedrag van 10,4 miljard euro, een verhoging met 3,4 miljard euro (48%) vergeleken met 2007. De EU gebruikt al geruime tijd handelsinstrumenten om sociaal en economisch welzijn in ontwikkelingslanden te bevorderen.

De belangrijke doelstellingen voor de nabije toekomst zijn: verdere samenhang tussen het EU-handelsbeleid en de ontwikkelingsdoelstellingen, sluiting van alomvattende ontwikkelingsbevorderende samenwerkings- en handelsovereenkomsten met diverse ontwikkelingslanden, verdere versterking van de maatregelen en lokale effecten van hulp voor handel en exploreren van de synergie tussen nationale en regionale handelsstrategieën.

20. *Hoe kan worden gezorgd voor een nauwere samenhang tussen het handels- en het ontwikkelingsbeleid van de EU?*
21. *Hoe kan de regeling "hulp voor handel" worden verbeterd om maximaal gebruik te maken van de hefboomwerking daarvan teneinde duurzame economische activiteiten in de ontwikkelingslanden uit te breiden en zodoende verdere groei te creëren?*

4. DUURZAME ONTWIKKELING: EEN NIEUWE GROEIMOTOR

Aangenomen wordt dat de ontwikkelingslanden in de komende decennia een van de belangrijkste motoren van de groei in de wereld zullen zijn, zowel op economisch als op bevolkingsgebied. Het tot stand brengen van versnelde algemene groei kan leiden tot grote problemen op het gebied van milieuduurzaamheid, aanpassing aan de klimaatverandering en

beperkende maatregelen, maar de noodzaak om de klimaatverandering aan te pakken mag geen reden zijn om minder inspanningen te leveren om de meest behoeftigen in de wereld uit de armoede te halen.

4.1. Klimaatverandering, biodiversiteit en ontwikkeling

Klimaatverandering is een van de grootste problemen van deze eeuw waarmee de ontwikkelingslanden worden geconfronteerd en vormt de grootste belemmering voor het bereiken van vorderingen op weg naar de MDG. Om mensen uit de armoede te bevrijden zullen meer mensen toegang tot energie moeten hebben. Dat zal op zijn beurt leiden tot een sterke stijging van het energieverbruik, die een impact zal hebben op de uitstoot van broeikasgassen en op het milieu wereldwijd. Daarom moet duurzame ontwikkeling centraal staan in ons ontwikkelings- en klimaatbeleid. Zodoende kan ervoor worden gezorgd dat maatregelen ter bestrijding van de klimaatverandering het groeipotentieel van de armsten in de wereld in gunstige zin beïnvloeden en niet op de helling zetten.

Ontwikkeling op basis van duurzame economie kan de ontwikkelingslanden vele groeikansen bieden. De meest doeltreffende werkwijze hiertoe is klimaatverandering in het ontwikkelingsproces te integreren. Een strategische aanpak waarbij ontwikkeling door een combinatie van maatregelen voor beperking, aanpassing en rampenpreventie op klimaatbestendigheid wordt getoetst is cruciaal en initiatieven waarbij koolstofarme ontwikkeling gepaard gaat met strategische en flexibele planning zullen in de ontwikkelingslanden talrijke voordelen opleveren²⁴.

Voor duurzame ontwikkeling zijn strategieën nodig die de economische, sociale en ecologische aspecten in aanmerking nemen. Vanuit milieuoogpunt moet duurzaamheid zowel het gebruik als het beheer van natuurlijke hulpbronnen omvatten, met name land, water, bossen en biodiversiteit. De aanpassingsprioriteiten integreren en stappen zetten naar koolstofarme ontwikkeling zullen vitaal zijn voor de duurzaamheid van de ontwikkeling.

De economie van de ontwikkelingslanden hangt in grote mate af van de exploitatie van natuurlijke hulpbronnen, zoals landbouw en grondstoffen. Tegelijk groeit het inzicht dat ecosystemen zoals bossen en wetlands een belangrijke rol spelen als economisch productieve activa, die positieve goederen- en dienstenstromen genereren. Het is dus van cruciaal belang dat wij beseffen in welke mate het bedrijfsleven afhankelijk is van biodiversiteit en ecosysteemdiensten en dat wij blijven stilstaan bij de verregaande impact die het verlies van biodiversiteit kan hebben op het potentieel om nieuwe producten, nieuwe banen en nieuwe technologieën te ontwikkelen. De studie over de economische aspecten van ecosystemen en biodiversiteit (TEEB) heeft deze factor in kaart gebracht door een economische waarde toe te kennen aan een brede waaier diensten die de natuur voortbrengt en die in de conventionele economische modellen buiten de prijsberekening vielen.

Er is een groeiend besef dat het beheer van natuurlijke ecosystemen zoals koolstofputten en hulpbronnen ten dienste van aanpassingsmaatregelen een noodzakelijke, efficiënte en relatief kosteneffectieve oplossing voor het klimaatprobleem is. Er zijn verschillende beheersstrategieën voor bodemgebruik nodig om de uitstoot van broeikasgassen als gevolg van het gewijzigde landgebruik te verminderen en ecosysteemdiensten in stand te houden die vitaal zijn voor de aanpassing aan de klimaatverandering. Met name beschermde gebieden

²⁴ Zoals gezegd in het voortgangsverslag 2010 over Afrika, is het absoluut noodzakelijk dat de "Afrikaanse landen....hun ontwikkelingsstrategieën op klimaatbestendigheid toetsen".

spelen een essentiële rol bij de uitwerking van nationale maatregelen voor klimaatverandering, beperking van de gevolgen en aanpassing. Daarom moeten deze gebieden beter worden beschermd, volledig in kaart gebracht en degelijk beheerd.

Aan de integratie van klimaataspecten in het ontwikkelingsbeleid zit uiteraard een prijskaartje vast. Op de conferentie van Kopenhagen heeft de EU voor de periode 2010-2012 een bedrag van 7,2 miljard euro snelstartfinanciering toegezegd voor beperkende en aanpassingsmaatregelen, onder meer voor vermindering van het risico op rampen en preventiemaatregelen in rampgevoelige landen. De ontwikkelingslanden hebben zich ook verbonden om tegen 2020 gezamenlijk 100 miljard US-dollar per jaar te mobiliseren uit diverse – onder meer alternatieve – bronnen, op voorwaarde dat de ontwikkelingslanden significante beperkingsmaatregelen nemen en openheid van zaken over de uitstoot van hun broeikasgassen geven. Een evenwichtige verdeling van de financiering voor aanpassings- en beperkingsmaatregelen zou het weerstandsvermogen van ontwikkelende economieën tegenover klimaatverandering moeten verhogen en de overschakeling op koolstofarme ontwikkeling ondersteunen.²⁵ Terwijl de aanpassing ook in de toekomst hoofdzakelijk met subsidies zal worden gefinancierd en in een eerste fase tot doel zal hebben de ontwikkelingslanden te helpen nationale actieplannen voor aanpassing uit te werken, zullen voor de beperkende maatregelen ook gunstige leningen en financiering uit de particuliere sector moeten worden verstrekt. Klimaat- en ontwikkelingsfinanciering moeten dus ook tot doel hebben de capaciteit om investeringen in technologieën met lage uitstoot en duurzaam landgebruik op alle niveaus van de samenleving te versterken. Op de conferentie van Nagoya in oktober 2010 waren alle partijen bij het Verdrag inzake biologische diversiteit het eens over de noodzaak om middelen ter ondersteuning van de biodiversiteit te mobiliseren, met name om de ontwikkelingslanden te helpen bij de uitvoering van het nieuwe strategische tienjarenplan dat op die conferentie is goedgekeurd.

22. *Gezien het nauwe verband tussen klimaatverandering, biodiversiteit en ontwikkeling en de nieuwe mogelijkheden die door klimaatfinanciering en de marktwerking worden geboden, hoe kan de integratie van de aanpassing aan het klimaat en de beperking van risico's op rampen in het EU-ontwikkelingsbeleid worden versterkt om te komen tot meer klimaatbestendige en duurzamere economieën en bescherming van bossen en biodiversiteit?*

4.2. Energie en ontwikkeling

Van de talrijke problemen in verband met duurzame ontwikkeling is toegang tot duurzame energie voor alle burgers een cruciale component. Algemene toegang tot energie vormt een noodzakelijke voorwaarde voor het bereiken van de meeste MDG: toegang tot betrouwbare energievoorziening met stabiele prijzen, in het bijzonder van elektriciteit, stimuleert de armoedebestrijding en is essentieel voor gezondheid, onderwijs, landbouw en economische ontwikkeling. Deze problemen vereisen innovatieve oplossingen, en talrijke positieve mogelijkheden worden geboden door ontwikkelings- en samenwerkingsstrategieën op klimaatbestendigheid te toetsen en in duurzame ontwikkeling te investeren.

²⁵ De huidige werkzaamheden in het kader van de UNFCCC voor het terugdringen van de uitstoot in bosgebieden zijn van bijzonder belang, vooral wanneer zij worden gecombineerd met initiatieven zoals FLEGT (wetshandhaving, governance en handel in de bosbouw), teneinde het bosbeheer in de partnerlanden te verbeteren.

In Afrika bezuiden de Sahara hebben bijvoorbeeld minder dan 30% van de inwoners toegang tot een elektriciteitsnet en voor de mensen die toegang hebben, gaat het vaak om een onbetrouwbare energiebron met frequente en langdurige stroomuitval en stroomonderbrekingen. Deze situatie komt ook in vele andere ontwikkelingslanden voor en heeft v erreichende gevolgen voor de sociale en economische ontwikkeling en met name voor de mogelijkheid om de MDG te bereiken.

In de afgelopen decennia hebben de olieprijsen enorme schommelingen vertoond. Dit heeft zware gevolgen gehad voor onstabiele landen en ontwikkelingslanden, vooral landen die grotendeels afhankelijk zijn van olie en des te meer wanneer met olie aangedreven stroomgeneratoren een belangrijke rol spelen, ten dele als gevolg van het ontbreken van betrouwbare elektriciteitsvoorziening. Door het gebrek aan betrouwbare elektriciteitsvoorziening ontwikkelt houtskool zich bovendien tot de meest verspreide kookbrandstof, wat leidt tot wijdverbreide gezondheidsproblemen en ontbossing.

Vele gebieden in de derde wereld zijn echter ideaal voor de ontwikkeling van hernieuwbare energie, met inbegrip van waterkracht, windenergie, fotonvoltaische elektriciteit en geconcentreerde zonne-energie, met name door de beschikbaarheid van uiterst voordelige natuurlijke hulpbronnen (water, zonneschijn). Wanneer geen energie-infrastructuur beschikbaar is en hernieuwbare oplossingen los van het elektriciteitsnet mogelijk zijn, kunnen de totale kosten bovendien worden verminderd. In heel wat opzichten kunnen investeringen in plaatselijke en competitieve hernieuwbare energie in vele delen van de derde wereld het mogelijk maken een technologische generatie over te slaan. Het invoeren van moderne oplossingen voor energieproductie en -distributie zou bovendien tot een aanzienlijke verbetering van het energierendement leiden. Moderne technologieën kunnen een sterke verlaging van de uitstoot van broeikasgassen met zich meebrengen en de plaatselijke milieukwaliteit substantieel verbeteren. Op dit laatste punt kan Europa een essentiële rol spelen door het verspreiden van knowhow. Wanneer er infrastructuur voorhanden is, kan het verbeteren en onderling aansluiten van installaties resulteren in een ruimere toegang tot energie.

Door EU-ontwikkelingsmiddelen met sterke hefboomwerking en de snelstartfinanciering overeenkomstig Kopenhagen te combineren om investeringen in hernieuwbare elektriciteit in ontwikkelingslanden te stimuleren, kunnen belangrijke vorderingen worden gemaakt bij de duurzame energievoorziening in de armste landen in de wereld. De ontwikkeling van hernieuwbare energie in deze landen en met name de minst ontwikkelde landen, biedt een aanvullend en zeer belangrijk ontwikkelingsvoordeel door de afhankelijkheid en kwetsbaarheid voor grote olieprijschommelingen te verminderen.

De EU beschikt over uitzonderlijke troeven om steun op dit gebied te verlenen. Zij is de leidende producent van hernieuwbare energietechnologieën. Europa beschikt over de ruimste ervaring met de wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen die nodig zijn om investeringen in hernieuwbare energie te stimuleren, mede doordat het de enige regio in de wereld is waar voor alle lidstaten wettelijk vastgelegde doelstellingen gelden. De EU heeft zich ertoe verbonden tegen 2020 haar energiebehoeften voor 20% uit hernieuwbare bronnen te betrekken.

Ten slotte moet worden opgemerkt dat investeringen in energie niet noodzakelijk omvangrijke subsidies vereisen. Dit is belangrijk: ontwikkelingssteun alleen zal nooit voldoende zijn om de honderden miljarden euro's investeringsmiddelen te financieren die nodig zijn om iedere burger van duurzame elektriciteit te voorzien. In beginsel kunnen die investeringen echter

winstgevend zijn. De EU-begroting mobiliseren door de hefboomwerking van donoren en financiële instellingen, ook van de particuliere sector, zou dus in deze sector makkelijker moeten zijn.

Er moet dus worden bekeken of de EU en de ontwikkelingslanden en/of regionale organisaties in het kader van bestaande partnerschappen moeten samenwerken aan het opzetten van concrete **gezamenlijke programma's om alle inwoners geleidelijk van duurzame energie te voorzien.**

Deze programma's zouden gebruikmaken van EU-middelen met grote hefboomwerking voor ontwikkeling en ter bestrijding van de klimaatverandering. Aan de programma's zou worden deelgenomen door de EU, ontwikkelingslanden, de energiesector en de financiële instellingen van de EU. Zij zouden een tijdschema voor gezamenlijke maatregelen kunnen omvatten alsook hervormingen in lage-inkomenslanden inzake bescherming van investeringen, belastingen en samenwerking tussen regionale mogendheden. De programma's moeten voortbouwen op bestaande maatregelen in het kader van energiepartnerschappen zoals het energiepartnerschap EU-Afrika. Maatregelen in de sector hernieuwbare energie kunnen een belangrijk onderdeel vormen van de oplossing voor de energiebehoeften van de ontwikkelingslanden, maar moeten naadloos worden geïntegreerd in een ruimer energiebeleid, dat bijvoorbeeld ook energienetwerken, -infrastructuur en -efficiency omvat en zorgt voor de doeltreffende voorziening met en ontwikkeling van andere, meer "traditionele" energiebronnen. De samenwerking moet openstaan voor niet-EU-donoren en internationale instellingen en zou onder meer de volgende accenten kunnen leggen:

- Financiering. Tijdens de recente financiële crisis hadden ontwikkelaars van projecten voor hernieuwbare energie het moeilijk om commerciële leningen te krijgen in de EU, waar nochtans een stabiele en "hernieuwbaarvriendelijke" regelgeving bestaat. In de ontwikkelingslanden, waar een dergelijke regelgeving niet bestaat, is het praktisch onmogelijk financiering voor meer risicovolle projecten te krijgen.
- Stabiele regelgevings- en bestuurlijke voorwaarden. Zonder stabiele en voorspelbare voorwaarden die investeringen door particuliere bedrijven mogelijk maken en aanmoedigen zouden, zelfs wanneer er adequate financiële instrumenten bestaan, geen investeringen plaatsvinden. Dit geldt zowel voor netwerken, belastingen, vennootschapsrecht als planningvoorschriften. Het vereist ook wettelijke bepalingen die het door open concurrentie op de elektriciteitsmarkten mogelijk maken de afnemers van elektriciteit te voorzien. Er zijn ook duidelijke, eerlijke en doeltreffende voorschriften nodig om de kosten terug te verdienen en de consumenten te beschermen.
- Technische vaardigheden, onderwijs en opleiding. In vele ontwikkelingslanden zijn technische opleidingsvoorzieningen ontoereikend of onbestaand. Zonder goed opgeleide arbeidskrachten, gaande van elektrotechnisch ingenieurs tot vaklui, zou de sector hernieuwbare energie nooit zijn potentieel kunnen waarmaken. Het creëren van werkgelegenheid is een essentieel voordeel van deze activiteiten, maar voor opleiding en kennis zullen ernstige inspanningen moeten worden geleverd.
- Regionale markten. In vele gevallen zal een grote behoefte bestaan aan de mogelijkheid van grensoverschrijdende verkoop van elektriciteit, vooral voor grotere waterkrachtcentrales. Hiertoe zullen duidelijke regionale overeenkomsten en een stabiele regelgeving noodzakelijk zijn.

23. *Welke maatregelen kan de EU het best nemen ter ondersteuning van de inspanningen van de ontwikkelingslanden om al hun burgers van duurzame energie te voorzien? Welke rol zou hierbij bijvoorbeeld toekomen aan een gezamenlijk programma EU-Afrika om iedere burger geleidelijk van duurzame elektriciteit te voorzien, dankzij een combinatie van ontwikkelings- en klimaatfinanciering en leningen met hefboomwerking van financiële ontwikkelingsinstellingen?*

5. LANDBOUW EN VOEDSELZEKERHEID

Voedselzekerheid blijft een cruciaal probleem voor plattelands- en stadsbewoners in vele ontwikkelingslanden, waar 75% van de bevolking nog steeds afhankelijk is van de landbouw. Naar schatting zal de landbouwproductie wereldwijd met 70% moeten stijgen om een wereldbevolking te kunnen voeden die volgens de Verenigde Naties in 2050 negen miljard mensen zal tellen. Honger heeft nadelige gevolgen voor de menselijke ontwikkeling, de sociale en politieke stabiliteit en de vooruitzichten om de MDG te bereiken. De recente prijsontwikkelingen op de wereldvoedselmarkten hebben aangetoond dat dit probleem nog steeds bestaat, vooral voor voedselimporterende ontwikkelingslanden.

Ontwikkeling en voedselzekerheid gaan hand in hand. Uit ervaring blijkt dat hervorming van de landbouw en het vermogen om de bevolking te voeden voorwaarden voor een bredere ontwikkeling en vermindering van de armoede zijn. Wereldwijd leven de meeste mensen die door honger en armoede getroffen worden op het platteland, waar landbouw de belangrijkste economische activiteit is. In die gebieden neemt kleine landbouw de belangrijkste plaats in.

Zo bijvoorbeeld produceren kleine boeren in Afrika circa 80% van het voedsel dat op het continent wordt verbruikt. De landbouw heeft echter ook een groot potentieel om een algemene stijging van het inkomen te stimuleren: in ontwikkelingslanden is de groei van het bbp in de landbouwsector tot viermaal zo doeltreffend om de armoede te verminderen als de groei in andere sectoren²⁶. Investerings in voedselveiligheid door de toepassing van sanitaire en fytosanitaire normen vormen een extra stimulans voor voedselveiligheid en menselijke gezondheid. Bescherming van de biodiversiteit en daarmee verband houdende ecosysteemdiensten zijn eveneens cruciaal voor de duurzame landbouw en adequate voedselvoorziening. Er bestaan sterke banden tussen de landbouw en andere sectoren en de groei van de landbouw genereert multiplicatoreffecten in de hele economie. Bovendien is een goed beheerde landbouw een belangrijke factor voor het beperken van de negatieve milieugevolgen zoals ontbossing, bodemaantasting, waterschaarste en klimaatverandering. Versnelde koolstofarme landbouwproductie zal ook de stabiliteit van de wereldprijzen verbeteren door het bestaan van gevarieerde en betrouwbare productiegebieden.

Een gecoördineerd initiatief van de EU om te investeren in geïntegreerde, geïntensiveerde, duurzame en ecologisch efficiënte landbouw kan dus een win-win-situatie opleveren: meer groene groei met een lagere uitstoot en grotere sociale stabiliteit²⁷. Opdat dit initiatief zou

²⁶ <http://www.ifad.org/hfs/>.

²⁷ Zoals uiteengezet in de mededeling over "een EU-beleidskader voor steun aan ontwikkelingslanden bij de aanpak van voedselzekerheidsproblemen", COM(2010) 127 en daarmee verband houdende Raadsconclusies van 10/5/2010, beschikbaar op: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/114357.pdf.

slagen, moet de productie worden beschouwd in de context van de waardeketen, met adequate toegang tot financiering, verwerking en markten. Hierbij zouden publiek-private partnerschappen een belangrijke rol kunnen spelen.

Een trefzekere EU-samenwerking is vooral belangrijk voor landbouw en voedselzekerheid. Meer in het bijzonder heeft de ervaring aangetoond dat dit doel op alomvattende wijze moet worden bereikt met inachtneming van de volledige waardeketen: onderzoek en voorlichting, toegang tot land, geschikte meststoffen, irrigatiemethoden, vervoer naar de markten, opslag, financiering, bankwezen en verzekeringen en verwerkingscapaciteit. Onderzoek en innovatie kunnen een belangrijke rol spelen bij het creëren van een substantiële wijziging in de opvoering van de voedselproductie, op voorwaarde dat die vraaggestuurd is, participatief en aangepast aan de behoeften en prioriteiten van de begunstigden. De EU beschikt over een ruime expertise inzake duurzame landbouw onder uiteenlopende omstandigheden en uitgebreide netwerken met ontwikkelingslanden.

De EU moet daarom van landbouw en voedselzekerheid een testcase maken van haar vermogen om trefzekere samenwerking te bieden en groene groei voor iedereen te bevorderen door zich bij haar inspanningen erop te concentreren dat de steunverlening de hele productieketen in aanmerking neemt. Dit zou kunnen gebeuren door de EU-programma's op de productieketen te concentreren of door beter en nauwer samen te werken met de partnerlanden en andere donoren teneinde de werkzaamheden te combineren. De samenwerking, in partnerschap met niet-EU-donoren en internationale instellingen zou onder meer kunnen worden geconcentreerd op vraaggestuurde onderzoek- en innovatiewerkzaamheden, beheer van sectoren en waardeketens en regionale landbouw- en voedselmarkten.

Deze alomvattende aanpak van landbouw en voedselzekerheid moet ook de dimensie voeding in aanmerking nemen. Uit recente wetenschappelijke gegevens blijkt dat ondervoeding de ontwikkeling belemmert en de economische groei ondermijnt, wat een verlies tot 3% van het bbp met zich mee kan brengen. Ondervoeding is de eerste oorzaak van sterfgevallen bij kinderen en voor kinderen die ondervoeding te boven komen, kan ze onomkeerbare gevolgen voor de mentale en fysieke ontwikkeling hebben. Ondervoeding aanpakken heeft een multiplicatoreffect bij het bereiken van de MDG.

Ten slotte kunnen ook visserijproducten een belangrijke rol spelen, zowel in de algemene strijd tegen voedselonzekerheid als voor het aspect voeding. De EU en de ontwikkelingslanden hebben dus beide belang bij het bevorderen van duurzame visserij, met inbegrip van doeltreffende bewakings-, controle- en toezichtsystemen en de duurzame ontwikkeling van aquacultuur. De rol van partnerschapsovereenkomsten inzake visserij en regionale organisaties voor visserijbeheer is in dit opzicht cruciaal.

24. *Hoe kan het ontwikkelingsbeleid van de EU het best bijdragen tot een grotere voedselzekerheid en tegelijk de milieukwaliteit beschermen? Welke beleidslijnen en programma's dragen het meest bij tot investeringen van kleine boeren en de particuliere sector in landbouw en visserij?*

25. *Op welke strategische gebieden moet de EU maatregelen nemen, in het bijzonder in verband met Afrika? Hoe kan de EU een agro-ecologische aanpak in de landbouw, duurzame intensivering van de landbouw en duurzame visserij en aquacultuur stimuleren?*

6. CONCLUSIE

De Commissie zet zich in voor de verdere modernisering van het EU-ontwikkelingsbeleid en de uitgavenprogrammering en zorgt daarbij voor meer toegevoegde waarde, rendement en impact. In aansluiting op dit Groenboek en op basis van de antwoorden die zij ontvangt, zal de Commissie een mededeling over een gemoderniseerd EU-ontwikkelingsbeleid indienen, waarin onder meer zal worden bekeken of het wenselijk is de Europese consensus voor ontwikkeling te herzien.