

Fiche 2: Mededeling: het ontwikkelingsbeleid van de Europese Unie

Titel:

Mededeling van de Commissie van de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's Voorstel voor een gezamenlijke verklaring van de Raad, het Europees Parlement en de Commissie Het ontwikkelingsbeleid van de Europese Unie « de Europese Consensus »

Datum Raadsdocument: 20 juli 2005

Nr Raadsdocument: 11413/05

Nr. Commissiedocument: COM (2005) 311

Eerstverantwoordelijk ministerie: Buitenlandse Zaken i.o.m. FIN, DEF, EZ, JUST, LNV, VROM. SZW

Behandelingstraject in Brussel: Raadswerkgroep Ontwikkelingssamenwerking, Raad Algemene Zaken en Externe betrekkingen

Achtergrond, korte inhoud en doelstelling van het voorstel:

In 2000 werd voor het eerst een Beleidsverklaring over het ontwikkelingsbeleid van de Europese Gemeenschap opgesteld door de Commissie en de Raad. De verklaring voorzag in de behoefte aan een uitgewerkt beleidskader voor het ontwikkelingsbeleid van de Europese Gemeenschap, dat krachtens het EG Verdrag complementair dient te zijn aan het ontwikkelingsbeleid van de lidstaten. Armoedebestrijding werd als hoofddoelstelling geformuleerd van het EG-beleid; tevens werd bepaald dat bij de allocatie van middelen *Least Developed Countries* (LDC's) en *Low Income Countries* (LIC's) prioriteit dienen te krijgen. Op basis van het comparatieve voordeel van de EG-hulp werden zes prioritaire gebieden geïdentificeerd (handel en ontwikkeling; regionale integratie en samenwerking; macro-economisch beleid; transport; voedselzekerheid en rurale ontwikkeling; en institutionele capaciteitsopbouw). Daarnaast werd in de Beleidsverklaring ingegaan op verbetering van de effectiviteit van de hulp en hervorming van de wijze waarop de hulp door de Commissie werd beheerd (o.a. deconcentratie en decentralisatie).

De Raad heeft jl. november, tijdens het Nederlands voorzitterschap, besloten dat de Beleidsverklaring uit 2000 aan herziening en actualisering toe was. Zo zijn de *Millennium Development Goals* (MDG's) niet in de verklaring uit 2000 opgenomen, noch de WTO-Doha ontwikkelingsronde en de vooruitgang die de afgelopen jaren geboekt is op het gebied van harmonisatie en coördinatie. Ook actuele beleidsdiscussies over bijv. vrede en veiligheid worden niet in de verklaring gereflecteerd. Daarnaast zou op basis van een evaluatie van de zes bovenstaande prioritaire gebieden bekeken moeten worden of deze bijgesteld moeten worden. De bestaande Beleidsverklaring bevat echter ook veel positieve elementen, waaronder armoedebestrijding als centraal uitgangspunt en een grote nadruk op *ownership* van de ontvangende landen. De Raad gaf in november aan dat deze elementen gehandhaafd moeten blijven.

In januari distribueerde de Commissie een informeel *Issues paper*, dat als aanzet diende tot de discussie over de herziening van de Beleidsverklaring. De lidstaten werd gevraagd hierop schriftelijk commentaar te leveren. Een aantal lidstaten, waaronder Nederland, gaf hieraan gehoor. Daarnaast werd het *Issues paper* besproken in EU-DGISsen verband en tijdens de Informele Ministeriële OS-Bijeenkomst op 14 en 15 feb. jl. Bij die gelegenheden bleek ondermeer dat de Commissie er voorstander van was dat de Beleidsverklaring ook richting zou geven aan het beleid van de lidstaten (hetgeen tevens uit het *Issues paper* naar voren kwam). De meeste lidstaten benadrukten daarentegen de complementaire rol die de EG (en dus de Commissie) dient te vervullen en gaven aan geen vermenging van bevoegdheden te wensen. Tijdens de RAZEB van jl. mei kwam de herziening van de

Beleidsverklaring opnieuw aan de orde. Nederland en gelijkgezinde lidstaten (Denemarken, Duitsland, Ierland, Finland, Oostenrijk, Verenigd Koninkrijk, Zweden) onderstreepten bij deze gelegenheid onder andere dat de verklaring richting dient te blijven geven aan het EG-ontwikkelingsbeleid op basis van toegevoegde waarde en comparatief voordeel van de EG; dat armoedebestrijding en de MDG's hoofddoelstellingen dienen te blijven; en dat de focus op LDC's/LIC's gehandhaafd moet blijven.

Na een consultatieproces van een half jaar presenteerde de Commissie op 20 juli jl. de onderhavige mededeling over de herziening van de Beleidsverklaring. De mededeling bestaat uit twee delen. Deel een, de eigenlijke mededeling, is getiteld *A European Union Strategy for Development*. Deel twee heeft de vorm gekregen van een Annex, getiteld *Guidelines for implementation of development policy by the Community*.

Het eerste deel van het voorstel bevat een hoofdstuk over de doelstellingen van ontwikkelingsbeleid en de raakvlakken met andere beleidsterreinen (veiligheid, migratie, handel, milieu). Daarna gaat de Commissie in op gemeenschappelijke uitgangspunten voor EU-beleid, zoals *ownership* van de partnerlanden, de betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld, het belang van een aanpak gebaseerd op resultaten en indicatoren en intensivering van de inzet voor fragiele staten. In het daarop volgende hoofdstuk doet de Commissie voorstellen voor een thematisch beleidskader voor het ontwikkelingsbeleid van de Gemeenschap en de lidstaten. Thema's die de Commissie in dit verband noemt zijn o.a. mensenrechten, seksuele en reproductieve rechten, armoedegerelateerde ziekten, onderwijs, veiligheid en ontwikkeling, milieu en duurzame ontwikkeling, economische groei en handel, voedselveiligheid en regionale planning en sociale cohesie. In laatste hoofdstuk, getiteld '*operational translation*', gaat de Commissie in op verhoging van het hulpvolumen (de afspraken van de RAZEB van mei jl. zijn opgenomen) en op de effectiviteit van de hulp. In dit kader wordt aandacht besteed aan harmonisatie, coördinatie en *alignment*, aan diverse (innovatieve en flexibele) financieringsmechanismen en aan beleidscoherentie.

Het tweede deel van de mededeling bevat richtsnoeren voor de implementatie van het ontwikkelingsbeleid door de Gemeenschap. Hierin wordt veel nadruk gelegd op landen- en regiospecifieke differentiatie van beleid. De Commissie geeft aan het principe van concentratie op een aantal deelterreinen te willen toepassen, zij het op een flexibele wijze. Er worden in het voorstel geen specifieke deelterreinen genoemd. Wel gaat de Commissie in op de bijdragen die zij op een vrij uitgebreid scala van sectoren van plan is te leveren. Het gaat o.a. om economische en institutionele hervormingen, handel en regionale integratie, infrastructuur en transport, water en energie, sociale cohesie en werkgelegenheid, sociale ontwikkeling (incl. onderwijs en HIV/Aids bestrijding), plattelandsontwikkeling, landbouw en voedselzekerheid, milieu en duurzame ontwikkeling en conflictpreventie en fragiele staten. Op het terrein van veiligheid en ontwikkeling en migratie en ontwikkeling geeft de Commissie aan dat ze een nieuwe aanpak zal ontwikkelen, zonder hierover in details te treden. Het laatste hoofdstuk is gericht op het gebruik van verschillende hulpmodaliteiten zoals begrotingssteun, projecthulp en schuldverlichting.

Een in het oog springend aspect van de mededeling is dat de Commissie gekozen heeft voor een geheel andere opzet dan die van de bestaande Beleidsverklaring uit 2000. Waar de bestaande Beleidsverklaring van toepassing is op het beleid van de Gemeenschap (uitgevoerd door de Commissie) is de Beleidsverklaring die de Commissie nu presenteert gericht op de Europese Unie (de Commissie én de lidstaten) en komt de rol van de Gemeenschap (de Commissie) alleen in de Annex aan de orde.

Rechtsbasis van het voorstel: N.v.t., omdat het een mededeling betreft.

Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement:

T.a.v. de mededeling zelf heeft het EP geen specifieke rol, maar voor de Beleidsverklaring die op basis van de mededeling tot stand komt geldt dat het EP het recht tot co-decisie heeft.

Instelling nieuw Comitologie-comité: N.v.t.

Subsidiariteit en proportionaliteit:

Subsidiariteit:

De subsidiariteitstoets valt positief uit waar het gaat om het beleidskader voor de ontwikkelingssamenwerking van de Europese Gemeenschap. Hiertoe kan de Commissie op basis van art 177 van het Verdrag het initiatief nemen.

Daarnaast biedt art. 180 van het Verdrag de Commissie de mogelijkheid om initiatieven te nemen op het gebied van coördinatie van de ontwikkelingssamenwerking van de Gemeenschap en de lidstaten. Hierbinnen vallen bijvoorbeeld de voorstellen ten aanzien van coördinatie en harmonisatie van de hulpinspanningen, die de Commissie in 2004 presenteerde.

De subsidiariteitstoets is echter problematisch waar het beleid van de EU-lidstaten betreft, omdat de Commissie hier op basis van het Verdrag geen bevoegdheid heeft. In artikel 177 wordt gesteld dat het beleid van de Gemeenschap op het gebied van ontwikkelingssamenwerking een aanvulling vormt op het beleid van de lidstaten. Ontwikkelingssamenwerking is daarmee een gedeelde competentie van de Gemeenschap en de lidstaten (zoals de Commissie in para 3.3. van het bij de mededeling behorende *Impact Assessment* zelf ook aangeeft). De formulering van een bilateraal beleidskader is een competentie van de lidstaten zelf (de extra ODA-inspanning waar de Commissie in de inleiding naar verwijst, is ook afkomstig van de lidstaten). Een en ander sluit de ontwikkeling van een gemeenschappelijk beleidsraamwerk echter niet uit, zolang duidelijk is dat dit het resultaat is van een vrijwillige afstemming tussen de lidstaten en de Commissie. Voorstellen voor een dergelijk beleid kunnen op verzoek van de lidstaten door de Commissie gedaan worden. In een dergelijke constellatie is er uiteraard geen sprake van een formele Commissie competentie.

Proportionaliteit:

De mededeling is het juiste middel om de bestaande Beleidsverklaring over de ontwikkelingssamenwerking van de Europese Gemeenschap te herzien. In het huidige voorstel begeeft de Commissie zich echter mede op een terrein waarvoor ze geen bevoegdheid heeft.

Consequenties voor de EU-begroting:

Het voorstel heeft geen directe consequenties voor de EU begroting, maar zal wel een beleidskader vormen voor de wijze waarop het ODA-deel van de middelen onder categorie IV van de EU-begroting (extern beleid) wordt besteed. Het is mogelijk dat het grotere aantal prioriteits/actieterreinen (in vergelijking met de huidige Beleidsverklaring) een opwaartse druk op het budget zal geven.

Financiële, personele en administratieve consequenties voor de rijksoverheid, decentrale overheden en/of bedrijfsleven en burger: geen

Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving/beleid, (informatie over het inschakelen van nationale agentschappen / zelfstandige bestuursorganen e.d., implementatie en uitvoering, notificatie en handhaving en/of sanctionering):

De Beleidsverklaring zou gevolgen kunnen hebben voor het nationale ontwikkelingsbeleid, indien de afspraken over EU-beleid verder gaan dan hetgeen reeds door de lidstaten werd overeengekomen.

Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen) dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid: De verklaring zal in werking treden nadat zij door de Raad, het EP en de Commissie is aanvaard. Het Britse voorzitterschap streeft

naar een voortvarende behandeling, maar in dit stadium is niet te overzien wanneer de onderhandelingen afgerond zullen worden.

Consequenties voor ontwikkelingslanden:

De Commissie besteedt op jaarbasis ca. 7 miljard Euro aan *Official Development Aid* (ODA). De Beleidsverklaring uit 2000 is het enige algemene beleidskader voor de besteding van deze middelen, afgezien van de Overeenkomst van Cotonou, die specifiek van toepassing is op de relatie met de ACS-landen. Het is daarom van belang voor ontwikkelingslanden dat in de geactualiseerde versie van de Beleidsverklaring de hoofddoelstellingen van het beleid, de focus op de armste landen, de prioritaire aandachtsgebieden en allocatiecriteria voor EG-hulp goed uit de verf komen. Daarnaast kan de verklaring een bijdrage leveren aan verdere verbetering van de harmonisatie en coördinatie van de hulpinspanningen van de Gemeenschap en de lidstaten, en aan de samenwerking met andere donoren, waaronder internationale (financiële) instellingen.

Nederlandse belangen en eerste algemene standpuntbepaling:

Nederland heeft tijdens het consultatieproces actief deelgenomen aan de discussie over de herziening van de Beleidsverklaring en daarbij aangegeven dat de verklaring richting dient te blijven geven aan het EG-ontwikkelingsbeleid op basis van toegevoegde waarde en comparatief voordeel van de EG; dat armoedebestrijding en de MDG's hoofddoelstellingen dienen te blijven; en dat de focus op LDC's/LIC's gehandhaafd moet blijven.

Effectiviteit, doelmatigheid en transparantie van de Europese ontwikkelingssamenwerking staan voor Nederland centraal. Donorharmonisatie en coördinatie zijn hiervoor ook van belang, maar een helder beleidskader voor de besteding van de ODA-middelen die de Commissie beheert, dient het hoofdpunt te zijn van de Beleidsverklaring. Het betreft in totaal immers rond de 7 miljard Euro op jaarbasis (uit de reguliere begroting en het Europees Ontwikkelingsfonds), waarvan ruim 300 miljoen Euro Nederlandse ODA. Jaarlijks wordt rond de 8% van de Nederlandse ODA door de Europese Commissie beheerd.

Op basis van deze uitgangspunten heeft Nederland het volgende commentaar:

- Nederland waardeert de inzet van de Commissie om te streven naar een effectiever en beter gecoördineerd ontwikkelingsbeleid van de Europese Gemeenschap en de lidstaten. Wel is Nederland van mening dat het EG-deel de hoofdmoot dient te zijn van de verklaring. De doelstelling van de exercitie immers was om een geactualiseerd beleidskader te scheppen voor de ontwikkelingssamenwerking van de Europese Gemeenschap, waarin duidelijk naar voren komt op welke terreinen de EG toegevoegde waarde heeft. Hierop dient derhalve de nadruk te liggen.
- Ten aanzien van het eerste deel steunt Nederland een EU-verklaring die gebaseerd is op gemeenschappelijke doelstellingen (zoals armoedebestrijding en de MDG's) en gemeenschappelijke afspraken, m.n. op het gebied van ODA-doelstellingen en *alignment*, harmonisatie en coördinatie. Ten aanzien van harmonisatie en coördinatie van de hulp onderschrijft Nederland het streven van de Commissie om voortvarend uitvoering te geven aan het EU Actieplan dat in november 2004 tijdens het Nederlandse voorzitterschap werd aanvaard. De effectiviteit van de hulp is gebaat bij verdergaande coördinatie en samenwerking tussen donorlanden en internationale (financiële) instellingen onderling en verdere afstemming van de hulp op de procedures en systemen van de ontvangende landen, zoals ook opgenomen in de Verklaring van Parijs van maart 2005.
- In de EU-verklaring dient duidelijk naar voren te komen dat ontwikkelingssamenwerking een gedeelde competentie is van de Gemeenschap en de lidstaten. Nederland is van mening dat op beleidsniveau gestreefd kan worden naar een grotere convergentie tussen de lidstaten en de Gemeenschap. Dit kan leiden tot een beleidsraamwerk dat door de lidstaten zelf mede gedragen

wordt en niets afdoet aan de mogelijkheid voor verdergaande nationale beleidsdoelstellingen (zie ook onder 'subsidiariteit'). E.e.a. dient aan te sluiten bij het EU Actieplan inzake harmonisatie dat jl. november door de Raad werd aanvaard.

- Ten aanzien van de hoofddoelstellingen van het EG-ontwikkelingsbeleid geeft de Commissie in de *Impact Assessment* aan dat armoedebestrijding en de MDG's voorop staan, maar dit komt in de verklaring zelf niet overal duidelijk genoeg naar voren. De MDG's dienen leidend te zijn, ook als het gaat om hulp op het gebied van capaciteitsopbouw en institutionele voorzieningen.
- De focus op de LDC's en de LIC's, die goed vervat is in de Beleidsverklaring uit 2000, komt onvoldoende uit de verf in het huidige voorstel. Dit is een belangrijk punt, temeer daar momenteel slechts 43,7% van de ODA-middelen die de Commissie beheert worden besteed in de LDC's en de LIC's - zoals blijkt uit het Jaarverslag van de Commissie over 2004. Begin jaren '90 lag dit percentage nog rond de 65%.
- De Commissie stapt, ten behoeve van grotere flexibiliteit en betere mogelijkheden tot differentiatie, geheel af van de bestaande zes *focal areas* (handel en ontwikkeling; regionale integratie en samenwerking; macro-economisch beleid; transport; voedselzekerheid en rurale ontwikkeling; en institutionele capaciteitsopbouw – zie ook onder 'achtergrond'). In plaats daarvan worden negen zeer brede beleidsterreinen genoemd, waar in feite iedere ontwikkelingsactiviteit binnen past. Dit is veel te vrijblijvend. De Commissie dient, op basis van art. 177 van het Verdrag en de afspraken in het EU Actieplan over harmonisatie, beter aan te geven op welke specifieke terreinen ze toegevoegde waarde heeft ten opzichte van de lidstaten. Nederland denkt hierbij zelf aan terreinen als grootschalige infrastructuur, regionale integratie en samenwerking, handel en ontwikkeling en conflictpreventie. Per partnerland kan dan voor een mix van activiteiten op deze beleidsterreinen gekozen worden zodat flexibiliteit mogelijk blijft.
- Het gedeelte over samenwerking met andere bilaterale ontwikkelingspartners en multilaterale organisaties is ook te mager. Naast betere afstemming van het beleid op dat van de partnerlanden, is in de Verklaring van Parijs ook afgesproken dat donoren onderling tot een betere taakverdeling zullen komen op basis van hun comparatieve voordelen, en dat zij waar mogelijk gezamenlijk op zullen trekken wat betreft planning, financiering, monitoring en evaluatie van projecten/programma's. Hier zou een grotere nadruk op moeten komen te liggen.
- Positief is dat de Commissie streeft naar een Beleidsdocument dat relevant is voor en gedragen wordt door alle betrokken gelederen binnen de Commissie (ook DG Relex). In dit verband is het goed dat er aandacht besteed wordt aan het verband tussen ontwikkeling en thema's als vrede en veiligheid, migratie, handel en milieu; de teksten hierover in het EG-deel dienen wel verder uitgewerkt te worden, met name waar het een nieuwe aanpak betreft.
- De nadruk op *ownership* van partnerlanden en het belang van de participatie van *civil society* is eveneens positief.
- Het is goed dat de Commissie aandacht besteedt aan criteria voor de allocatie van middelen (Deel twee, para 2.2), maar de betreffende passage is nog wel te vrijblijvend en dient geoperationaliseerd te worden, mede op basis van eerdere Raadsbesluiten over dit onderwerp (van januari en november 2004). Hierbij kan de Commissie lering trekken uit de ervaringen van de internationale financiële instellingen met hun *performance-based allocation* methode.
- Coherentie van beleid met niet-OS beleidsterreinen, zoals vastgelegd in de 12 *Policy Coherence for Development* committeringen in de Raadsconclusies van jl. mei dient verder uitgewerkt te worden in een concreet Actieplan. Dit moet geschieden op de drie niveaus genoemd in de mededeling (Commissie, lidstaten, Raad).
- De aandacht voor conflictpreventie en fragiele staten is positief. Het verdient aanbeveling dat juist op dit gebied de rol van de Commissie wordt uitgewerkt. Er bestaat een verband met het *EU Concept for ESDP support to Security Sector Reform (SSR)*. De EU dient zich op dit punt te realiseren dat de scheiding tussen Commissie-aangelegenheden en het EVDB contraproductief

kan werken en dat de kracht van de Unie juist ligt in een geïntegreerd buitenlands- en veiligheidsbeleid. Hierbij is van belang dat de EU/EG gebruik maakt van de mogelijkheden die de verruiming van de ODA-richtlijnen op het gebied van veiligheid en ontwikkeling biedt conform de afspraken die hierover in de afgelopen twee jaar in de OESO-DAC zijn gemaakt.

- Tot slot acht Nederland het van belang om, zoals reeds is afgesproken, de uitkomsten van het VN *High Level Event* in september op het terrein van ontwikkeling en de MDG's goed te incorporeren in de Beleidsverklaring.