



EUROPEES PARLEMENT

2009 - 2014

Commissie ontwikkelingssamenwerking

2012/2222(INI)

19.12.2012

ONTWERPVERSLAG

over de opstelling van het meerjarig financieel kader betreffende de financiering van de EU-samenwerking met de landen van Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan en de landen en gebieden overzee voor de periode 2014-2020 (Elfde Europees Ontwikkelingsfonds)
2012/2222(INI)

Commissie ontwikkelingssamenwerking

Rapporteur: Patrice Tirolien

INHOUD

	Blz.
ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT	3
TOELICHTING	11

ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT

over de opstelling van het meerjarig financieel kader betreffende de financiering van de EU-samenwerking met de landen van Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan en de landen en gebieden overzee voor de periode 2014-2020 (Elfde Europees Ontwikkelingsfonds) 2012/2222(INI)

Het Europees Parlement,

- gezien de op 23 juni 2000 door de ACS-landen enerzijds en de EG en de lidstaten anderzijds ondertekende Overeenkomst van Cotonou¹,
- gezien deel IV van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) en het LGO-besluit van 27 november 2001² waarmee de EU (voorheen de EG) verbonden wordt met een reeks landen en gebieden overzee (LGO's),
- gezien het voorstel voor een besluit van de Raad betreffende de associatie van de landen en gebieden overzee met de Europese Unie ("LGO-besluit") (COM(2012)0362), dat door de Commissie werd aangenomen op 16 juli 2012, en waarover momenteel wordt onderhandeld door de Raad,
- gezien de mededeling van de Commissie van 7 december 2011 over de opstelling van het meerjarig financieel kader betreffende de financiering van de EU-samenwerking met de landen van Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan en de landen en gebieden overzee voor de periode 2014-2020 (Elfde Europees Ontwikkelingsfonds) (COM(2020)0837),
- gezien de mededeling van de Commissie van 13 oktober 2011 met als titel "Het effect van het EU-ontwikkelingsbeleid vergroten: een agenda voor verandering" (COM(2011)0637),
- gezien de mededeling van de Commissie van 29 juni 2011 met als titel "Een begroting voor Europa 2020" (COM(2011)0500),
- gezien de Europese consensus inzake ontwikkeling van 20 december 2005 alsook de Europese routekaart voor ontwikkeling en de hieruit voortvloeiende beleidslijnen,
- gezien de mededeling van de Commissie van 21 juni 2001 met als titel "Actieprogramma voor de horizontale integratie van het gendergelijkheidsaspect in de ontwikkelingssamenwerking van de Gemeenschap" (COM(2001)0295),
- gezien de mededeling van de Commissie van 12 september 2012 met als titel "Aan de basis van democratie en duurzame ontwikkeling: het maatschappelijke engagement van Europa in de externe betrekkingen" (COM(2012)0492),

¹ PB L 317 van 15.12.2000, blz. 3. Overeenkomst herzien in Luxemburg op 25 juni 2005 (PB L 287 van 28.10.2005, blz. 4) en in Ouagadougou op 22 juni 2010 (PB L 287 van 4.11.2010, blz. 3).

² PB L 314 van 30.11.2001, blz. 1. Besluit gewijzigd bij Besluit 2007/249/EG (PB L 109 van 26.4.2007, blz.33).

- gezien de conclusies van de Raad van 29 juni 2012 en 15 oktober 2012,
 - gezien artikel 48 van zijn Reglement,
 - gezien het verslag van de Commissie ontwikkelingssamenwerking en de adviezen van de Begrotingscommissie en de Commissie rechten van de vrouw en gendergelijkheid (A7-0000/2012),
- A. overwegende dat het intern akkoord waarbij het tiende EOF is ingesteld op 31 december 2013 afloopt; overwegende dat de Commissie in haar mededeling COM(2011)0837 een ontwerp van intern akkoord presenteert dat vanaf 1 januari 2014 dit akkoord dient te vervangen;
 - B. overwegende dat in de Raad wordt onderhandeld over dit voorstel voor de periode 2014-2020, zonder dat het Parlement hierbij is betrokken, maar dat het Parlement er echter door niets van wordt weerhouden een initiatiefverslag op te stellen betreffende het elfde EOF op basis van de mededeling van de Commissie over het ontwerp van intern akkoord waarover binnen de Raad wordt onderhandeld;
 - C. overwegende dat de Commissie niet voornemens is het EOF op te nemen in de begroting voor 2014 maar slechts vanaf 2021, en overwegende dat het nodig is dit vanaf heden voor te bereiden, zodat het niet leidt tot een vermindering van de middelen die worden toegewezen aan het partnerschap ACS-EU en aan de ontwikkelingssamenwerking in het algemeen;
 - D. overwegende dat het nodig is voldoende middelen uit te trekken voor het elfde EOF, zodat de Unie haar toezegging kan nakomen in het kader van op internationaal niveau vastgestelde verbintenissen betreffende ontwikkeling, zoals de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling (MDG's), om 0,7% van het bbp te besteden aan ontwikkelingshulp;
 - E. overwegende dat de financiële voorstellen voor de periode 2014-2020 die momenteel worden besproken in de Raad zorgwekkend zijn voor de toekomst van het Europese ontwikkelingsbeleid;
 - F. overwegende dat de Europese hulpverlening, ondanks het feit dat er nog veel vooruitgang dient te worden geboekt, steeds doeltreffender is en dat de communautaire maatregelen met het oog op internationale solidariteit worden ondersteund door meer dan drie vierde van de Europese burgers;
 - G. overwegende dat de Commissie in haar mededeling betreffende de agenda voor verandering voornemens is het beginsel van differentiatie toe te passen bij de toewijzing van middelen van het Europese ontwikkelingsbeleid, waarvan het elfde EOF deel uitmaakt, en de beginselen van thematische concentratie invoert, alsook de gebruikmaking van een combinatie van subsidies en leningen en van ondersteuning van de privésector;
 - H. overwegende dat in de Europese consensus inzake ontwikkeling en de Overeenkomst van Cotonou de centrale rol wordt erkend die de maatschappelijke organisaties en de plaatselijke en regionale autoriteiten spelen bij de bestrijding van armoede en bij de inspanningen op het vlak van goed bestuur;

- I. overwegende dat in het LGO-besluit de specificiteit van de LGO's wordt erkend, die worden geconfronteerd met andere problemen dan de ACS-landen;

Doelstellingen van het elfde EOF

1. herinnert eraan dat de voornaamste doelstelling van zowel het Europese ontwikkelingsbeleid (artikel 208 van het VWEU) als van de Overeenkomst van Cotonou en de Europese consensus voor ontwikkeling bestaat in de terugdringing, en op termijn de volledige uitroeiing van de armoede; staat er bijgevolg op dat ten minste 90% van de in het kader van het elfde EOF toegewezen middelen voldoen aan de door de Commissie voor Ontwikkelingsbijstand van de OESO vastgestelde criteria voor officiële ontwikkelingshulp (ODA);
2. is van mening dat het met het oog op de verwezenlijking van deze doelstellingen nodig is meer inspanningen te leveren voor de MDG's waarvoor het minste vooruitgang is geboekt, en met name de doelstellingen die betrekking hebben op de sociale basisvoorzieningen en de gelijkheid van mannen en vrouwen, zoals vastgesteld in de artikelen 22, 25 en 31 van de Overeenkomst van Cotonou; herbevestigt in dit opzicht zijn steun voor het initiatief en de MDG-contracten, en verzoekt de Commissie, de lidstaten en de ACS-landen om in het elfde EOF een aandeel van 20% toe te wijzen aan de verstrekking van maatschappelijke basisvoorzieningen, met name op het vlak van gezondheidszorg en basisonderwijs, om MDG's 2, 3, 4, 5 en 6 te kunnen verwezenlijken alsook de andere verplichtingen met betrekking tot ontwikkeling die op internationaal niveau zijn vastgesteld;

Bevordering van de economische en sociale ontwikkeling van de LGO's

3. herinnert eraan dat het EOF niet alleen het ACS/EU-partnerschap financiert, maar ook de LGO/EU-associatie, waartoe met name 26 LGO's behoren;
4. is ingenomen met het feit dat in het LGO-besluit wordt erkend dat het nodig is de doelstellingen van de associatie van de LGO's met de Unie opnieuw te definiëren, om te komen tot een partnerschap voor de duurzame ontwikkeling van de LGO's, maar betreurt het ontbreken van een financieel instrument dat geïntegreerd is in de begroting van de Unie en specifiek bestemd is voor de LGO's;
5. roept op tot een betere coördinatie van de samenwerkingsprogramma's met de ultraperifere gebieden, om de projecten voor de associatie van de ACS-landen, de LGO's en de ultraperifere gebieden te faciliteren, terwijl wordt gezorgd voor de compatibiliteit van hun programmering, en om de toetreding van de ultraperifere gebieden en de LGO's tot de fora voor overleg tussen de EU en de ACS-landen mogelijk te maken, als waarnemers;

Opneming in de begroting en financiële toewijzing

6. is voorstander van de opneming in de begroting van het EOF vanaf 2021, met de volledige overdracht ervan naar rubriek 4 van het MFK ("Europa als Wereldspeler"), van een betere voorspelbaarheid van de hulp, een verhoging van de maxima van de uitgaven, alsook van de betrokkenheid van de nationale parlementen bij het toezicht op de in de begroting opgenomen middelen;

7. is verheugd dat de verdeelsleutels van de lidstaten in het elfde EOF in de buurt komen van de verdeelsleutels die van kracht zijn voor de EU-begroting, maar merkt op dat enkel de opneming in de begroting van het EOF kan zorgen voor democratisch toezicht; deelt de mening van de Commissie dat opneming in de begroting voorlopig geen goed idee is, maar verwacht van haar dat zij dit voorbereidt om te zorgen voor de best mogelijke omstandigheden tegen 2021, en dat zij het Parlement alsook de LGO's en de ACS-landen regelmatig op de hoogte brengt van deze voorbereidende werkzaamheden; is eveneens verheugd over het feit dat de duur van de programmeringsperiode van het elfde EOF is afgestemd op de looptijd van het meerjarig financieel kader van de Unie;
8. steunt het voorstel van de Commissie om een totaalbedrag van 30 319 000 000 EUR toe te kennen aan het elfde EOF, en wenst dat de voor het elfde EOF en voor de andere ontwikkelingsinstrumenten, met inbegrip van het financieringsinstrument voor ontwikkelingssamenwerking, vastgelegde bedragen ervoor kunnen zorgen dat het huidige niveau van de officiële ontwikkelingshulp van de Unie kan worden aangehouden, of zelfs verhoogd, en dat op die manier kan worden bijgedragen tot het bereiken van de gemeenschappelijke doelstelling van de lidstaten van de Unie om 0,7% van hun bbp te besteden aan officiële ontwikkelingshulp;
9. is uitermate bezorgd over het voorstel dat de voorzitter van de Europese Raad, de heer Van Rompuy, op 22 november 2012 heeft gepresenteerd aan de lidstaten, te weten een vermindering met 11% van de in juli 2012 door de Commissie voorgestelde kredieten voor het elfde EOF; legt de nadruk op de ernstige tegenstrijdigheid tussen de herhaalde toezeggingen van de Raad om tegen 2015 de doelstellingen op het vlak van ontwikkelingshulp te bereiken en de aanzienlijke verlagingen van de begrotingen van de lidstaten en van de Unie voor internationale solidariteit;
10. is van mening dat de Unie en haar lidstaten, als eerste verstrekkers van officiële ontwikkelingshulp, door dergelijke begrotingsbezuinigingen door te voeren een groot deel van de verantwoordelijkheid zullen dragen indien de doelstelling om de armoede in de wereld met de helft terug te dringen niet wordt bereikt tegen 2015;
11. benadrukt het belang van de begroting van de Unie, met name in tijden van crisis, aangezien ze financieringen toelaat die niet kunnen worden gedragen op nationaal niveau, in het bijzonder op het vlak van ontwikkelingsfinanciering; staat er in dit opzicht op dat het nodig is nieuwe bronnen van financiering te creëren voor de begroting van de Unie, zoals een belasting op financiële transacties, die voor 2013 in elf Europese landen is voorzien, eveneens om ervoor te zorgen dat de begroting van de Unie niet meer wordt gegijzeld door de enkelvoudige kwestie van het niveau van de betalingen;
12. wenst, ongeacht de verdeelsleutels en bedragen die uiteindelijk voor het elfde EOF worden vastgesteld, dat het bedrag dat in de verdeling van de totale toewijzingen van het EOF aan de LGO's wordt toegewezen gelijk is aan het door de Commissie voorgestelde bedrag;
13. is van mening dat het nodig is om ongeveer 5% van de middelen van het EOF toe te wijzen aan administratieve uitgaven van de Commissie, om een doeltreffend beheer van dit instrument te waarborgen;

Hervorming van het Europees ontwikkelingsbeleid en het elfde EOF

14. herinnert eraan dat de Overeenkomst van Cotonou het belangrijkste referentiekader voor het elfde EOF moet blijven;
15. is van oordeel dat de concrete uitvoering van het beginsel van differentiatie bij de toegang tot middelen uit het elfde EOF enkel positief kan zijn indien dit beginsel wordt gekoppeld aan een kwetsbaarheidsindex, die dient als aanvulling op het criterium van het bbp, en die een nationale index voor het meten van de armoede en ongelijkheid omvat, en die rekening houdt met de bijzondere situatie van de kleine insulaire ontwikkelingslanden; herinnert eraan dat enkel de instandhouding van een nauwe politieke dialoog de aanvaarding van dit beginsel door onze ACS-partners mogelijk zal maken;
16. erkent echter dat, in het kader van de politieke dialoog, de toepassing van het beginsel van differentiatie een onmisbaar middel is dat toelaat de ACS-landen met een gemiddeld en hoger gemiddeld inkomen vooruitgang te laten boeken op weg naar de totstandbrenging van een "welvaartsstaat" en de uitwerking van nationaal beleid ter herverdeling van de rijkdom en ter bestrijding van de armoede en de ongelijkheden;
17. staat er echter op dat het belangrijk is alle nationale enveloppen te behouden in het kader van het elfde EOF, gelet op het feit dat de Europese ontwikkelingshulp nog steeds een doorslaggevende invloed kan hebben in bepaalde ACS-landen met een gemiddeld en hoger gemiddeld inkomen, ter begeleiding van de hervormingen met het oog op de vermindering van de ongelijkheden;
18. is van mening dat de differentiatie eveneens rekening dient te houden met de bijzondere situatie van kwetsbare landen, uitgaande van het beginsel dat de gevolgen voor de bevolking van een mislukte staat zeer negatief zijn en de geboekte vooruitgang op het vlak van ontwikkeling ongedaan maken; benadrukt dat de vestiging van de rechtsstaat in een mislukte staat veel moeilijker is en langer duurt dan versterkte steun aan landen die als kwetsbaar worden geïdentificeerd, en staat er in dit opzicht op dat de hele Sahel en de Hoorn van Afrika bijzondere aandacht moeten krijgen in het kader van de programmering van het elfde EOF;
19. constateert dat het programma voor verandering nieuwe voorstellen bevat, met name de combinatie van subsidies en leningen en steun aan de particuliere sector; bevestigt dat gebruikmaking van deze nieuwe mechanismen er in de eerste plaats op gericht moet zijn de ingezetenen van ontwikkelingslanden te vrijwaren van armoede en de afhankelijkheid van steunverlening, met het gevaar om in het tegengestelde geval een ontwikkeling en groei in de hand te werken die onevenwichtig zijn;

20. neemt kennis van de door de Commissie in haar programma voor verandering voorgestelde thematische concentratie, maar vreest dat dit kan worden geïnterpreteerd als een louter Europese prioriteit, aangezien de Unie hier unilateraal over besloten heeft; benadrukt dat de concentratie de specifieke behoeften van bepaalde landen niet mag maskeren en herinnert eraan dat, aangezien democratische eigen verantwoordelijkheid aan de basis ligt van de doeltreffendheid van de hulpverlening, de dialoog met alle ontwikkelingsactoren, en met name de vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld en de plaatselijke autoriteiten, evenals de flexibiliteit, de kern moeten vormen van de vaststelling van de concentratiesectoren die zullen worden opgenomen in de nationale indicatieve programma's;

Democratische controle

21. is ingenomen met het feit dat de Commissie vrijwillig de verplichting is aangegaan om het Europees Parlement hetzelfde recht van inzage te verlenen voor de documenten die van toepassing zijn op de tenuitvoerlegging van de verordening ter uitvoering van het elfde EOF als voor de algemene begroting van de Unie (zoals de documenten voor de uitvoering van het DCI); herinnert er echter aan dat de Paritaire Parlementaire Vergadering ACS-EU op dezelfde manier betrokken moet zijn als het Europees Parlement;
22. herhaalt dat het belangrijk is het beginsel "democratische eigen verantwoordelijkheid" te eerbiedigen, zoals gedefinieerd in het programma voor de doeltreffendheid van de hulp; vraagt daarom aan de Commissie om zich nog meer in te zetten voor de versterking van de capaciteiten van de nationale parlementen, en aan de ACS-landen om de nationale ACS-parlementen op een actieve manier te betrekken, om ervoor te zorgen dat de in de per land opgestelde strategiedocumenten vooropgestelde betaling van middelen onderworpen is aan parlementaire controle; uit in dit opzicht zijn waardering voor de werkzaamheden van het Bureau voor de bevordering van de parlementaire democratie, die van onschatbare waarde zijn; beveelt echter eveneens aan dat alle ministeries deelnemen aan de besprekingen tussen de nationale ordonnateur en de betrokken delegatie van de Unie, om ervoor te zorgen dat deze documenten een volledig beeld geven van de behoeften inzake ontwikkeling op nationaal niveau;
23. benadrukt de onmisbare bijdrage die de maatschappelijke organisaties en de plaatselijke en regionale autoriteiten leveren aan het verstrekken van basisvoorzieningen, democratische controle, de ondersteuning van gemarginaliseerde groepen en de bevordering van de mensenrechten en de gelijkheid tussen vrouwen en mannen, en nodigt de Commissie, de LGO's en de ACS-landen uit om bij de programmering, de uitvoering en de beoordeling van het elfde EOF nauw samen te werken met de maatschappelijke organisaties en de plaatselijke en regionale autoriteiten; vraagt de Commissie om in de voortgangsverslagen die gepland zijn voor de opvolging van het elfde EOF een deel op te nemen met gedetailleerde informatie over de stand van zaken met betrekking tot de raadplegingen op nationaal niveau van de maatschappelijke organisaties en de plaatselijke en regionale autoriteiten door de delegaties van de Unie;

Doeltreffendheid van de ontwikkeling

24. herbevestigt de voordelen van de gemeenschappelijke programmering van de steun tussen de Unie en de lidstaten, die toelaat de zichtbaarheid, de impact en de doeltreffendheid van het Europese ontwikkelingsbeleid te verbeteren, en dubbel werk en verspillingen te voorkomen; onderstreept echter dat het nodig is de regels van het gemeenschappelijke kader voor de meerjarige programmering te verdiepen en te verduidelijken;
25. vraagt de Commissie sociale en ecologische normen op te leggen aan ondernemingen die overheidsopdrachten willen behalen die worden gefinancierd uit het elfde EOF in de ACS-landen, om zo de beginselen van duurzame ontwikkeling en de sociale verantwoordelijkheid van ondernemingen te bevorderen;
26. benadrukt dat de bestrijding van de armoede en het streven naar doeltreffende ontwikkeling met name afhankelijk zijn van de capaciteit om de inkomsten op nationaal niveau te mobiliseren, wat inhoudt dat efficiënte en duurzame stelsels voor belastinginning een prioriteit moeten vormen van het ACS-EU-partnerschap, om zo de belastinginning te verbeteren en belastingontwijking en de toevlucht tot belastingparadijzen te voorkomen;
27. is ingenomen met de mededeling van de Commissie met als titel "De toekomstige strategie inzake EU-begrotingssteun aan derde landen"; herhaalt het belang van artikel 96 van de Overeenkomst van Cotonou, op basis waarvan de steunverlening aan een land kan worden opgeschort indien dit land de beginselen van de overeenkomst niet naleeft;
28. verzoekt zijn Voorzitter deze resolutie te doen toekomen aan de Raad, de Commissie en de Europese Dienst voor extern optreden, alsook aan de regeringen en parlementen van de EU-lidstaten en, in voorkomend geval, van de ACS-landen en de LGO's.

TOELICHTING

I. Procedureel kader, rechtskader en documentatie

De rechtsgrondslag van het Europees Ontwikkelingsfonds (hierna EOF) is het intern akkoord van de Raad. De partnerschapsovereenkomst tussen de ACS-landen enerzijds, en de EG en de lidstaten anderzijds, op 23 juni 2000 ondertekend in Cotonou (de Overeenkomst van Cotonou)¹, vormt de overeengekomen basis van onze samenwerking met de ACS-landen.

Deel IV van het VWEU en het LGO-besluit van 27 november 2001² waarin de EU (voorheen de EG) verbonden wordt met een reeks landen en gebieden overzee (LGO's) vormen tezamen de juridische gronden van onze associatie met de LGO's. Het voorstel voor een LGO-besluit (COM(2012)0362) werd op 16 juli 2012 door de Commissie aangenomen. Er wordt momenteel over onderhandeld door de Raad.

Het basisdocument voor het onderhavige verslag over het elfde EOF is de mededeling van de Commissie van 7 december 2011 over de opstelling van het meerjarig financieel kader betreffende de financiering van de EU-samenwerking met de landen van Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan en de landen en gebieden overzee voor de periode 2014-2020 (Elfde Europees Ontwikkelingsfonds) (COM(2020)0837).

II.1.a. Terugdringing en uitroeiing van de armoede in de ACS-partnerlanden

De Commissie dringt aan op de terugdringing, en op termijn de volledige uitroeiing van de armoede als belangrijkste doelstelling van de ontwikkelingssamenwerking van de Europese Unie. Het betreft hier een grondwettelijke verplichting van de Unie en een betrokkenheid van haar lidstaten, neergelegd in artikel 208 van het VWEU, in de Europese consensus voor ontwikkeling en in het eerste artikel van de Overeenkomst van Cotonou. Om deze doelstelling te kunnen verwezenlijken, moet bijzondere aandacht worden besteed aan de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling (MDG's) die de meeste vertraging hebben opgelopen, te weten de doelstellingen met betrekking tot sociale basisvoorzieningen en gendergelijkheid (MDG 4, 5 en 6).

Hoewel ze een doorslaggevende rol spelen bij de bestrijding van de armoede, werd zowel in de tussentijdse herziening van het tiende EOF³ als in de resoluties van het Europees Parlement over de kwijting voor de eerdere EOF's⁴ aangetoond dat er onvoldoende middelen werden toegewezen aan deze uitermate belangrijke sectoren (met name de kwesties gendergelijkheid, gezondheidszorg en basisonderwijs). Gelet op deze vaststelling kan het Europees Parlement enkel zijn aanbeveling herhalen om de Commissie, de ACS-landen en de Raad aan te moedigen een aandeel van 20% van de middelen van het elfde EOF toe te wijzen aan de

¹ PB L 317 van 15.12.2000, blz. 3. Overeenkomst herzien in Luxemburg op 25 juni 2005 (PB L 287 van 28.10.2005, blz. 4) en in Ouagadougou op 22 juni 2010 (PB L 287 van 4.11.2010, blz. 3).

² PB L 314 van 30.11.2001, blz. 1. Besluit gewijzigd bij Besluit 2007/249/EG (PB L 109 van 26.4.2007, blz.33).

³ Werkdocument van de diensten van de Commissie - Beoordeling van de resultaten van het tiende EOF (SEC(2011)1055).

⁴ P7_TA(2012)0156.

verstrekking van maatschappelijke basisvoorzieningen, met name op het vlak van gezondheidszorg en basisonderwijs, om MDG's 2, 3, 4, 5 en 6 te kunnen verwezenlijken, in navolging van hetgeen wordt voorzien in het financieringsinstrument voor ontwikkelingssamenwerking.

Verder dient bijzondere aandacht te worden besteed aan de specifieke bescherming van vrouwen en jonge meisjes, aangezien de verbetering van hun situatie en hun deelname aan de door het elfde EOF gefinancierde hulpprogramma's noodzakelijk zijn voor de terugdringing van de armoede en voor de economische ontwikkeling. Aangezien armoede meer in het nadeel werkt van personen die objectief gezien al in een zwakkere positie verkeren of dat zo ervaren, moet de Unie zich door middel van het elfde EOF sterk inzetten voor de verbetering van het lot van gemarginaliseerde groepen (kinderen, mensenrechtenactivisten, gehandicapten, en meer in het algemeen elke persoon of groep personen die gediscrimineerd wordt op grond van overtuiging, politieke kleur, seksuele geaardheid).

II.1.b. Bevordering van de economische en sociale ontwikkeling van de LGO's

Hetzelfde EOF financiert niet alleen het ACS/EU-partnerschap, maar ook de LGO/EU-associatie, een bijzondere associatie die in het vierde deel van het VWEU wijst op het bestaan van "bijzondere betrekkingen" (gestoeld op historische en grondwettelijke banden) tussen 25 LGO's en vier lidstaten. In het voorstel voor het LGO-besluit zoals aangenomen op 16 juli 2012 wordt voldoende rekening gehouden met de noodzaak om de doelstellingen van de associatie van de LGO's met de Europese Unie opnieuw vast te stellen, opdat de behandeling van deze gebieden niet meer standaard dezelfde is als die van de ACS-landen. Voor de bestrijding van de armoede komt nu de wil in de plaats om een partnerschap tot stand te brengen dat een duurzame ontwikkeling van deze gebieden voor ogen heeft, gebaseerd op concurrentievermogen, klimaatbestendigheid, en regionale samenwerking en integratie.

In die zin had het de voorkeur genoten over een vereenvoudigd en flexibeler financieringsinstrument te beschikken, in het bijzonder rekening houdend met de beperkte administratieve capaciteiten en budgettaire middelen van bepaalde LGO's. Ook moeten de procedures worden vereenvoudigd teneinde de uitvoering van het elfde EOF te vergemakkelijken en de bepalingen van de toepassingsverordening van het LGO-besluit zouden van deze vereenvoudigde regels moeten zijn afgeleid.

Overigens moet, in navolging van de bijeenkomsten van de beheersautoriteiten in Brussel voor de structuurfondsen, een jaarlijkse of tweejaarlijkse technische ontmoeting tussen de territoriale en gedelegeerde ordonnateurs en de Commissie worden geïnstitutionaliseerd om de programmering en de uitvoering van de fondsen nader uit te werken en de dialoog te vergemakkelijken.

Ten slotte neemt regionale samenwerking, de vierde doelstelling van het toekomstige associatiekader, een centrale plaats in. Het is derhalve noodzakelijk dat de uitvoering hiervan wordt vergemakkelijkt door middel van een vereenvoudiging van de procedures van het elfde EOF en door het streven naar synergieën tussen de samenwerkingsprogramma's die ondersteund worden door verscheidene financieringsinstrumenten van de Unie. Er dient dus op te worden toegezien dat de programmering van gemeenschappelijke projecten tussen ACS, LGO's en de ultraperifere regio's daadwerkelijk plaatsvindt, waarbij tegelijkertijd de dialoog

tussen de bij de programmering betrokken spelers wordt vergemakkelijkt en ervoor wordt gezorgd dat de programmeringswijzen voor de verschillende hulpinstrumenten met elkaar verenigbaar zijn.

II.2. Opneming van het EOF in de begroting

De rapporteur is verheugd dat de voorgestelde verdeelsleutels van de lidstaten in het elfde EOF steeds meer in de buurt komen van de verdeelsleutels die van kracht zijn voor de begroting van de Unie. Niettemin zal alleen de volledige opneming van het EOF in de begroting, die gepland staat voor 2020, normaal democratisch toezicht door de twee takken van de begrotingsbevoegdheid waarborgen. Uw rapporteur verwacht van de Commissie dat ze alles in het werk stelt om deze opneming in de begroting voor te bereiden om te zorgen voor de best mogelijke omstandigheden vanaf 1 januari 2021, datum waarop het elfde EOF, de Overeenkomst van Cotonou en het meerjarig financieel kader 2014-2020 aflopen, en dat ze het Parlement regelmatig op de hoogte brengt van haar voorbereidingen.

Uw rapporteur is voorstander van opneming van het EOF in de begroting vanaf 2021, maar enkel indien deze opneming de volledige verplaatsing van het EOF naar rubriek 4 van het meerjarig financieel kader inhoudt, indien dit leidt tot een betere voorspelbaarheid van de steun, en indien het in geen geval als voorwendsel dient voor een verlaging van de uitgaven ten gunste van ontwikkelingshulp. De opneming van het EOF in de begroting zou eerder moeten leiden tot een evenredige toename van de maxima van rubriek 4 van het meerjarig financieel kader. De voorwaarden en processen die het mogelijk maken om democratisch toezicht te waarborgen, moeten voorzien in betrokkenheid van de nationale parlementen bij het toezicht op het gebruik van de in de begroting opgenomen middelen.

II.3. Financiële toewijzingen van het elfde EOF

De Commissie stelt in haar ontwerp van intern akkoord een totaal maximumbedrag voor van 30 319 000 000 EUR (prijzen van 2011) voor het elfde EOF (2014-2020), hetgeen voor de ACS-landen en de LGO's, en rekening houdend met de inflatie en de langere periode die door het elfde EOF wordt bestreken (zeven in plaats van vijf jaar voor het tiende EOF), een toename inhoudt van ongeveer 13% van het steunvolume in vergelijking met het tiende EOF. Het is van essentieel belang dat de vastgestelde totaalbedragen, zowel voor het elfde EOF (buiten de begroting) als voor het financieringsinstrument voor ontwikkelingssamenwerking (opgenomen in de EU-begroting), de Unie in staat stellen haar belofte na te komen om tussen nu en 2015 0,7% van haar bbp toe te wijzen aan officiële ontwikkelingshulp.

Niettemin maakt uw rapporteur zich zorgen over de recente voorstellen over de verlaging van het bedrag dat wordt toegewezen aan het EOF. Hij herinnert tegen deze achtergrond ook aan het belang van nieuwe financieringsbronnen voor ontwikkeling, en in het bijzonder de invoering van een belasting op financiële transacties, waarvan een aanzienlijk deel van de inkomsten voor de bestrijding van de armoede en de opwarming van de aarde op internationale schaal moet worden gereserveerd.

Ongeacht de bedragen en verdeelsleutels die uiteindelijk door de Raad voor het elfde EOF worden vastgesteld, moet het bedrag dat in de verdeling van de totale toewijzingen van het

EOF aan de LGO's wordt toegewezen gelijk zijn aan het in het ontwerp van intern akkoord voorgestelde bedrag.

De verhouding van de middelen die worden toegewezen aan de regionale samenwerking en de samenwerking tussen de ACS-staten onderling in het kader van het elfde EOF moet identiek zijn aan die voor het tiende EOF, en er dient te worden gezorgd voor maximale complementariteit met het toekomstige pan-Afrikaans programma, voorzien binnen het kader van het komende financieringsinstrument voor ontwikkelingssamenwerking. Deze enveloppe zal ten dele worden gebruikt voor de financiering van het nieuwe schema voor meer weerbaarheid tegen schokken waarin is voorzien bij de tweede herziening van de Overeenkomst van Cotonou. Dit nieuwe schema, dat in de plaats moet komen van de Flex- en ad-hocschema's, moet voortbouwen op de ervaring van V-Flex en de voedsel­faciliteit om exogene schokken op te vangen met een internationale dimensie (met name financiële crises, voedsel­crises of humanitaire crises) die een ACS-land kunnen treffen. Deze nieuwe stelsels zijn positief aangezien ze bijdragen tot de versterking van de banden tussen noodhulp, rehabilitatie en ontwikkeling.

Wat betreft de raadpleging van de EIB stelt de Commissie voor om de investerings­faciliteit niet aan te vullen, aangezien reeds voldoende middelen beschikbaar zijn uit gelden die terugvloeien van de toewijzingen van het negende en tiende EOF. Dezelfde investerings­faciliteit zou echter in het kader van het elfde EOF voor 600 000 000 EUR ten gunste van de EIB worden gefinancierd, in de vorm van subsidies voor de financiering van de rentesubsidies en van technische bijstand als bedoeld in zowel bijlage II van de Overeenkomst van Cotonou als in het LGO-besluit. In dit opzicht lijkt het passend dat de Commissie de door de EIB gefinancierde projecten opneemt in haar jaarlijkse verslagen betreffende de investerings­faciliteit. Er dient jaarlijks een presentatie te worden gegeven in het Europees Parlement over deze investerings­faciliteit, voor de betrokken parlementaire commissies en in aanwezigheid van de Commissie en de EIB.

II.4. Programmering van het elfde EOF en programma voor verandering

II.4.a. Programma voor verandering, differentiatie

In het door de Commissie voorgestelde programma voor verandering wordt het concept van differentiatie als wezenlijk onderdeel van het Europese ontwikkelings­beleid geïntroduceerd. Volgens dit principe zal de Unie haar ontwikkelings­hulp in de toekomst op de armste landen toespitsen. Talloze mensen die onder de armoedegrens leven, bevinden zich echter in de middeninkomens­landen, waarvan een aantal deel uitmaken van de ACS-groep. De Commissie zal echter in het elfde EOF krachtens de uit de Overeenkomst van Cotonou voortvloeiende verplichtingen een toewijzing van middelen voor elk ACS-land voorstellen, ongeacht het ontwikkelings­niveau van het land. De rapporteur is hier voorstander van, aangezien hij van mening is dat de Europese ontwikkelings­hulp nog een toegevoegde waarde kan betekenen in sommige middeninkomens­landen, in het bijzonder voor de bevordering en begeleiding van hervormingen van de regelgeving waarmee ongelijkheden kunnen worden tegengegaan (fiscale hervormingen, invoering van sociale­zekerheids­stelsels enz.) en, uiteindelijk, om de armoede de bestrijden.

De rapporteur wil benadrukken dat hoewel hij achter deze interpretatie van het

differentiebeginsel staat, dit vergezeld moet gaan van:

- een internationaal erkende kwetsbaarheidsindex, die dient als aanvulling op het criterium van het bbp bij het meten van de nationale rijkdom, en die rekening houdt met de bijzondere omstandigheden van de kleine insulaire ontwikkelingslanden, een nationale index voor het meten van de armoede, de GINI-coëfficiënt en de nationale index voor ongelijkheid;
- de instandhouding van een nauwe politieke dialoog tussen de Unie en elke ACS-partner.

De rapporteur constateert dat het programma voor verandering verschillende nieuwe voorstellen bevat, met name de combinatie van subsidies en leningen en steun aan de particuliere sector. Gebruikmaking van deze nieuwe mechanismen moet er in de eerste plaats op gericht zijn de ingezetenen van ontwikkelingslanden te vrijwaren van armoede en de afhankelijkheid van steunverlening, met het gevaar om in het tegengestelde geval een ontwikkeling en groei in de hand te werken die niet houdbaar, inclusief en evenwichtig zijn.

De Commissie moet in dat opzicht haar strategie ten aanzien van de bevordering van de particuliere sector en nieuwe mechanismen zoals de combinatie van subsidies en leningen verduidelijken. Schema's moeten worden opgesteld teneinde te garanderen dat de steun aan de particuliere sector hoofdzakelijk naar de plaatselijke particuliere sector (die bestaat uit kleinere structuren, kleine landbouwproducenten, agrarische familiebedrijven enz.) gaat en dat het mechanisme met een combinatie van subsidies en leningen behoorlijk begeleid wordt. De Commissie moet diepgaande en onafhankelijke effectbeoordelingen van de bestaande combinatiemechanismen opstarten om te analyseren wat de gevolgen ervan zijn voor de armoede, het milieu en de schuldenlast van de landen.

II.4.b. Doeltreffendheid van de hulp en democratische eigen verantwoordelijkheid

Het eerbiedigen van het beginsel van "democratische eigen verantwoordelijkheid" is een essentiële voorwaarde om de doelstellingen van de verklaringen van Parijs en Accra, van het programma voor de doeltreffendheid van de hulp en van het partnerschap van Busan voor een doeltreffende samenwerking ten behoeve van de ontwikkeling te verwezenlijken, hetgeen inhoudt dat de ontwikkelingsstrategie door de betrokken begunstigde landen zelf wordt gestuurd en een afspiegeling is van de verbintenissen van alle nationale actoren.

Derhalve moeten de nationale parlementen evenals de lokale en regionale overheden en de organisaties van het maatschappelijk middenveld betrokken worden bij de formulering en de uitvoering van de strategiedocumenten en de nationale en regionale indicatieve programma's. Delegaties van de Unie spelen hierin een doorslaggevende rol. Het blijkt daarentegen dat de delegaties van de Unie tijdens eerdere programmeringscycli van het EOF de lokale overheden en het maatschappelijk middenveld nooit echt bij hun werkzaamheden hebben betrokken, vaak vanwege een gebrek aan middelen. Ook is de nationale ordonnateur meestal het enige aanspreekpunt van de delegatie van de Unie, ten koste van het merendeel van de ministeries, centrale overheden of nationale parlementen.

De rapporteur wil eraan herinneren dat de bestrijding van de armoede en de doeltreffendheid van de ontwikkeling voor een groot deel ook afhankelijk zijn van de capaciteit om de inkomsten op nationaal niveau vrij te maken. Dientengevolge moet de invoering van

doeltreffende en billijke stelsels voor belastinginning een prioriteit zijn in het ACS-EU-partnerschap, zowel middels de uitvoering van het elfde EOF als in het kader van de politieke dialoog. Het doel is om de belastinginning te verbeteren, waarbij internationale belastingontwijking, ongeoorloofde uitstroom van kapitaal en de toevlucht tot belastingparadijzen wordt voorkomen.

De rapporteur wil ook herinneren aan de voordelen van gezamenlijke programmering, waarmee de positieve effecten ter plaatse vermeerderd kunnen worden ten behoeve van de allerarmsten, en om aldus de zichtbaarheid en doeltreffendheid van de Europese steun te vergroten. De recente voorbeelden van Haïti, Zuid-Sudan, Ethiopië en Ghana laten zien wat de mogelijkheden hiervan zijn. Er dient echter te worden benadrukt dat de regels van het Europees kader voor de gezamenlijke meerjarige programmering moeten worden verdiept en verduidelijkt.

Anderzijds is de rapporteur van mening dat, teneinde de doeltreffendheid, de zichtbaarheid en het effect van de Europese steun te vergroten, de Commissie over toereikende middelen moet beschikken om het elfde EOF te kunnen uitvoeren. Ook moet het Europees Parlement het idee steunen om ongeveer 5% van de middelen van het elfde EOF aan de administratieve uitgaven van de Commissie toe te wijzen.

Tenslotte zou de rapporteur graag zien dat de Europese Unie een aantal sociale en milieunormen oplegt aan ondernemingen die door het EOF gefinancierde overheidsopdrachten in de ACS-landen wensen te krijgen. Dat is in het belang van de burgers in ontwikkelingslanden en in ontwikkelde landen.

II.4.c. Samenwerkingsniveaus en thematische concentratie

Een van de ontwikkelingen die met het programma voor verandering worden ingevoerd, is thematische concentratie. De openlijke bedoeling is om een inclusieve en duurzame groei in de ontwikkelingslanden te bevorderen en om het effect en de zichtbaarheid van de communautaire steun te vergroten door deze op de volgende sectoren te concentreren:

- goed bestuur, met inbegrip van de naleving van de mensenrechten en democratie; gelijkheid tussen mannen en vrouwen, de rol van het maatschappelijk middenveld en de bestrijding van de corruptie;
- sociale bescherming, gezondheid en onderwijs;
- de ontwikkeling van een gunstig klimaat voor ondernemingen en verdieping van de regionale integratie tussen ontwikkelingslanden;
- duurzame landbouw en schone energie, door de bestendigheid van ontwikkelingslanden tegen externe schokken te vergroten, alsook het vermogen om uitdagingen als voedselveiligheid en klimaatveranderingen om te zetten in groeivoorzichten.

De rapporteur vestigt de aandacht op het door het VN-secretariaat ontwikkelde project "Energie voor iedereen", dat erop gericht is tegen 2030 duurzame energie voor iedereen beschikbaar te maken. Hij is verheugd dat de Europese Unie een subsidie van 400 000 000 EUR aan dit project verleent in het kader van het tiende EOF, en vraagt dat deze inspanning wordt voortgezet in het elfde EOF.

De rapporteur wijst er eveneens op dat het Europees ontwikkelingsbeleid de landbouw moet ondersteunen. De voedselcrises van de afgelopen jaren hebben namelijk aangetoond dat niet alleen de landbouwmarkten beter moeten worden gereguleerd, maar ook dat een landbouwbeleid gehanteerd moet worden aan de hand waarvan voedselzekerheid in alle ontwikkelingslanden kan worden gewaarborgd, landbouwers een fatsoenlijk inkomen kan worden gegarandeerd en weerstand aan conjunctuurschokken kan worden geboden. Niettemin staat ook de verantwoordelijkheid van de ACS-staten ter discussie, aangezien slechts enkele van hen zich houden aan de verplichting die ze in 2003 in het kader van de Verklaring van Maputo zijn aangegaan om ten minste 10% van hun nationale begroting aan landbouw en plattelandsontwikkeling te besteden.

Niettemin kan de identificatie van deze concentratiesectoren worden geïnterpreteerd als een van de Europese prioriteiten, in die zin dat ze unilateraal zijn vastgesteld, en niet in navolging van een nauwe politieke dialoog tussen de ACS-landen en de EU. Aangezien de democratische eigen verantwoordelijkheid een van de basisbeginselen van de doeltreffendheid van de hulp is, moet overigens voldoende ruimte worden geschept voor de politieke dialoog, en moet er meer flexibiliteit komen voor het vaststellen van de sectoren van samenwerking die voorrang krijgen.

Voorts benadrukt de rapporteur het nauwe verband dat bestaat tussen veiligheid en ontwikkeling. In dit opzicht dient de differentiatie eveneens rekening te houden met de bijzondere situatie van kwetsbare landen, uitgaande van het beginsel dat de gevolgen voor de bevolking van een mislukte staat zeer negatief zijn en de geboekte vooruitgang op het vlak van ontwikkeling ongedaan maken. De vestiging van de rechtsstaat in een mislukte staat is veel moeilijker en duurt langer dan versterkte steun aan landen die als kwetsbaar worden geïdentificeerd. In dit opzicht is het belangrijk dat de hele Sahel en de Hoorn van Afrika bijzondere aandacht krijgen in het kader van de programmering van het elfde EOF.

II.4.d. Begrotingssteun

De door de Commissie gewenste thematische concentratie mag niet de positieve effecten in gevaar brengen die teweeg zijn gebracht door het gebruik van begrotingssteun, die het door het algemene en transversale karakter ervan mogelijk maakt om de capaciteit voor een goed beheer van de overheidsfinanciën van begunstigde landen te doen toenemen. Daarom moet begrotingssteun een belangrijke plaats innemen in het elfde EOF, en tegelijkertijd dient de dialoog inzake mensenrechten die met de landen die deze steun ontvangen wordt gevoerd, te worden versterkt. Daarom herinnert de rapporteur aan het belang van artikel 96 van de Overeenkomst van Cotonou, waarin staat dat de toegang tot de steun mag worden opgeschort indien een staat zich schuldig maakt aan ernstige schendingen van de beginselen van de overeenkomst. Deze voorwaarde dient verder te worden omkaderd door een gemeenschappelijk kader van de Unie.

II.4.e. Regionale integratie

De rapporteur herinnert ook aan de noodzaak voor de Unie om de regionale integratieprocessen te blijven steunen, met name door middel van de regionale programma's van het EOF. Omdat veel ACS-landen kleine economieën zijn, is het namelijk belangrijk voor hen om gebruik te kunnen maken van infrastructuurvoorzieningen (energie, wegen, opslag

enz.) die de ontwikkeling van echte regionale markten mogelijk maken. Dit is in het bijzonder van toepassing op de landbouwsector, waarin de oprichting van regionale markten het mogelijk maakt om de schakering van voor consumenten beschikbare landbouwproducten uit te breiden, en om de bestendigheid tegen voedselcrises te ontwikkelen. De Unie moet met het EOF dus haar steun aan de bestaande regionale economische gemeenschappen voortzetten.

Daarnaast moet de aanwezigheid van bepaalde ultraperifere regio's en LGO's in de regionale omgeving van bepaalde ACS-landen de Commissie en de lidstaten waarbij zij zijn aangesloten er meer toe aanzetten zich te verlaten op hun capaciteiten met betrekking tot de beperking van het risico op rampen, weerbaarheid tegen de klimaatverandering en economische ontwikkeling in insulaire regio's. Teneinde het aantal gemeenschappelijke projecten tussen ultraperifere regio's, LGO's en ACS-landen te doen toenemen, moet de Unie de coördinatie en de synergieën verbeteren tussen de samenwerkingsprogramma's die ondersteund worden door verscheidene financieringsinstrumenten van de EU, op grond van artikel 7 van het voorstel voor het LGO-besluit. Om ervoor te zorgen dat de programmering van de gemeenschappelijke regionale projecten werkelijkheid wordt, moet de dialoog tussen de bij de programmering betrokken spelers worden vergemakkelijkt en moeten de programmeringswijzen voor de verschillende hulpinstrumenten (voornamelijk EOF en EFRO) met elkaar verenigbaar zijn.

II.4.f. Vereniging van niet-gouvernementele actoren en lokale overheden

De rapporteur herinnert aan de cruciale rol die de lokale en regionale overheden en de organisaties van het maatschappelijk middenveld in de uitvoering van het ACS-EU-partnerschap hebben gespeeld. Hun rol in dit opzicht moet in de toekomst nog verder worden vergroot, niet alleen ten behoeve van de uitvoering van ontwikkelingsprogramma's of -projecten, maar ook voor zover de lokale en regionale overheden en de organisaties van het maatschappelijk middenveld actoren aan de basis zijn bij de totstandkoming van ontwikkelingsbeleid. De samenwerking met deze actoren moet derhalve zowel op mondiaal als op nationaal niveau worden verbeterd, waarbij de delegaties van de Unie meer overleg moeten voeren in het kader van de totstandkoming van beleid en de uitvoering van de voorrangssectoren van de nationale indicatieve programma's, met inbegrip van begrotingssteun. Teneinde de vooruitgang te meten die in dit opzicht wordt geboekt, moet de Commissie een stand van zaken van de mate van betrokkenheid van deze actoren opnemen in de voortgangsverslagen van het elfde EOF.

II.5. Democratische controle

De rapporteur juicht het toe dat de Commissie in haar verklaring van juni 2011 over Europa als wereldspeler vrijwillig de politieke verplichting is aangegaan om het Europees Parlement dezelfde controle op het EOF - meer in het bijzonder op de documenten die van toepassing zijn op de tenuitvoerlegging van de toekomstige verordening over de uitvoering van het elfde EOF - toe te kennen als de controle die hij uitoefent op de totale begroting van de EU, zoals de documenten voor de uitvoering van het DCI. Zo moeten de ontwerpen van strategiedocumenten per land of per regio door de Commissie tegelijkertijd naar het Parlement en naar het EOF-comité worden gestuurd (comité van vertegenwoordigers van de lidstaten). De rapporteur wil er ook aan herinneren dat de Paritaire Parlementaire Vergadering

ACS-EU als parlementair orgaan voor het toezicht op de uitvoering van de Overeenkomst van Cotonou hier op dezelfde manier bij betrokken moet worden.