

DA

DA

DA



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 10.11.2010
KOM(2010) 629 endelig

GRØNBOG

EU's udviklingspolitik til støtte for inklusiv vækst og bæredygtig udvikling

Forbedring af virkningen af EU's udviklingspolitik

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	Indledning	3
2.	En virkningsfuld udviklingspolitik	6
2.1.	Et virkningsfuldt samarbejde i praksis	6
2.2.	Vækst til støtte for menneskelig udvikling	7
2.3.	Bedre regeringsførelse	8
2.4.	Sikkerhed og skrøbelighed	9
2.5.	Bistandskoordinering i praksis	10
2.6.	Politiksammenhæng til befordring af udvikling	10
2.7.	Forbedring af budgetstøttens virkning	11
3.	Udviklingspolitik som en katalysator for inklusiv og bæredygtig vækst.....	11
3.1.	Partnerskaber for inklusiv vækst.....	12
3.2.	Fremme af regional integration og fortsat sikre handel til fremme af udvikling	15
4.	Bæredygtig udvikling – en ny drivkraft	16
4.1.	Klimaændringer, biodiversitet og udvikling	16
4.2.	Energi og udvikling.....	18
5.	Landbrug og fødevarer sikkerhed.....	21
6.	Konklusion	22

1. INDLEDNING

I 2000 vedtog udviklede lande og udviklingslande sammen millenniumudviklingsmålene (MDG), som består af otte hovedmålsætninger og underliggende mål, der skal nedbringe fattigdommen inden 2015. På FN's generalforsamlings plenarmøde på højt plan i New York den 20.-22. september 2010 erkendte verdens topledere således, at der er opnået meget, og at millioner af mennesker er kommet ud af fattigdom, men fremskridtene har været blandede både i forhold til de enkelte udviklingsmål og fra land til land.

Selv om der i det seneste årti har været kraftig økonomisk vækst i mange dele af verden, er der stadig meget at gøre, og mange udviklingslande risikerer at sakke bagud, når de skal genvinde kræfterne efter den globale økonomiske og finansielle krise. Omkring 1,5 milliarder mennesker lever stadig i ekstrem fattigdom (halvdelen af dem i Afrika syd for Sahara), og en sjettedel af verdens befolkning er underernæret. Mange af de mindst udviklede lande var ikke rustet til at klare den aktuelle økonomiske krise, og BNP i disse lande faldt generelt i 2009. Der er sket ganske få fremskridt med hensyn til udviklingsmålene om at nedbringe mødredødeligheden og børnedødeligheden, og kvaliteten af uddannelsessystemerne og den lange udsigt til, at folk får adgang til sanitære faciliteter, vækker bekymring. Fremskridtene har desuden været meget forskellige fra region til region, og den almindelige befolkning har i nogle tilfælde ikke fået gavn af væksten, selv ikke i lande, hvor der har været kraftig økonomisk vækst.

I løbet af de seneste ti år og særlig siden vedtagelsen af den europæiske konsensus om udvikling¹ i 2005 har Den Europæiske Union (EU) og medlemsstaterne fordoblet den offentlige udviklingsbistand (ODA) og forbedret leveringen af bistanden, og medlemsstaterne har stået sammen om fælles politikstrategier. Bistandseffektiviteten² er blevet forbedret, partnerskaber og samarbejdsaftaler samt finansielle instrumenter er blevet moderniseret, og der er indført mekanismer, som skal forbedre politiksammenhængen til befordring af udvikling³. EU anerkender, at partnerlandene bærer det primære ansvar for at fastlægge deres egne udviklingsstrategier, og understreger vigtigheden af god regeringsførelse og har derfor i stigende grad bevæget sig fra et donor-modtager-forhold til et partnerskabsforhold⁴, som indebærer en aftalemæssig tilgang, der bygger på politisk dialog, og hvor resultaterne er knyttet til specifikke samarbejdsprogrammer eller -instrumenter.

I 2010 vedtog EU en ambitiøs holdning til støtte for millenniumudviklingsmålene og bekræftede bl.a. det kollektive mål om at afsætte 0,7 % af BNI til offentlig udviklingsbistand inden 2015. EU er fortsat verdens største donor og har gjort en reel forskel for millioner af mennesker i hele verden. EU erkender, at der er behov for en større indsats, men er stolt over disse resultater – EU's udviklingsbistand er fortsat et spørgsmål om solidaritet, engagement og gensidig interesse. Med Lissabontraktaten blev udviklingspolitikken placeret blandt EU's centrale målsætninger. Det fremgår af traktatens artikel 208, at *"hovedmålet for Unionens politik på dette område er at nedbringe og på sigt udrydde fattigdommen. Unionen tager*

¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:046:0001:0019:DA:PDF>.

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

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

⁴ EU har i de seneste år indgået forskellige partnerskabsaftaler, som ligger til grund for EU's forbindelser med udviklingslande og nye vækstlande, f.eks. det strategiske partnerskab mellem Afrika og EU, den reviderede Cotonouaftale med AVS-landene, EU's strategiske partnerskaber med nye vækstøkonomier og overgangsøkonomier og strategien for Centralasien.

hensyn til målene for udviklingssamarbejdet i forbindelse med iværksættelse af politikker, der kan påvirke udviklingslandene".

Udviklingsbistand vil fortsat kræve et langsigtet finansielt engagement. Det er derfor særlig vigtigt at gøre EU-borgerne opmærksom på dens relevans, og det er der flere grunde til, navnlig at nedbringe fattigdommen og imødegå andre globale udfordringer. Klimaændringerne er tæt forbundet med udvikling, idet de yderligere styrker behovet for udviklingsbistand og kræver et øget fokus på andre vigtige spørgsmål såsom energiadgang og -sikkerhed, vandknaphed og fødevarerikkerhed. Udviklingsbistanden skal anvendes til at sætte ind over for en dårlig eller svag regeringsførelse, der skaber grobund for terrorisme, pirateri, ulovlig handel og kriminalitet; til at sikre en bedre forvaltning af migrationsstrømmene ved at lempe lovlig migration i overensstemmelse med behovene på arbejdsmarkedet, bekæmpe ulovlig migration og give migrationen et udviklingsperspektiv; til at fremme økonomisk vækst i udviklingslandene og følge deres integration i verdensøkonomien. Undervisning og oplysning om udviklingsspørgsmål har i den forbindelse strategisk vigtig betydning for at opnå de europæiske borgers opbakning til udviklingssamarbejdet.

Det står i henhold til evalueringen af fremskridtene med opfyldelsen af millenniumudviklingsmålene således klart, at verdenssamfundet skal gøre mere for at støtte landene i deres indsats for at opfylde udviklingsmålene, ikke kun hvad angår størrelsen af den offentlige udviklingsbistand, men mindst lige så meget hvad angår leveringen og anvendelsen af bistanden. Bistand alene vil navnlig aldrig kunne hjælpe millioner af mennesker ud af fattigdom. Ud over at beskytte og forbedre vigtige tjenester kan udviklingsbistanden kun være effektiv, hvis den tackler de underliggende årsager til de utilstrækkelige fremskridt med opfyldelsen af millenniumudviklingsmålene. Bistand er ikke et universalmiddel og er blot én ud af flere finansielle strømme til udviklingslandene. Bistanden skal sætte ind over for årsagerne til fattigdom snarere end symptomerne, og primært være en katalysator for udviklingslandenes kapacitet til at skabe inklusiv vækst, der sætter folk i stand til at bidrage til og drage fordel af den økonomiske vækst, og for udviklingslandenes kapacitet til at mobilisere deres økonomiske, naturlige og menneskelige ressourcer og støtte strategierne til nedbringelse af fattigdom. Det står således mere og mere klart, at millenniumudviklingsmålene ikke vil blive opfyldt, medmindre væksten i stigende grad bliver inklusiv. En stigning på 1 % i udviklingslandenes bruttonationalindkomst kan være langt mere effektiv end en stigning i bistanden til disse lande. Den kan væsentligt forbedre landenes evne til at nedbringe fattigdommen og har en multiplikatoreffekt ved at skabe beskæftigelse og give social beskyttelse.

Opfyldelsen af millenniumudviklingsmålene inden 2015 skal derfor fortsat være Europas primære og altoverskyggende prioritet, og den europæiske konsensus om udvikling fastlægger de grundlæggende principper for den videre indsats⁵. Bekæmpelse af fattigdom i verden er blandt Europas vigtigste værdier, mål og interesser. Det står desuden helt klart, at hvis dette mål forfølges på EU-plan, kan det skabe stor merværdi, navnlig ved at sikre en global og kohærent dækning og tilstedeværelse i hele verden, som giver mere tyngde og politisk vægt, og en arbejdsdeling, som kan føre til større bistandseffektivitet såvel i EU som i partnerlandene.

⁵ Navnlig helhedsstrategier til nedbringelse af fattigdom, ejerskab og tilpasning til partnerlandene, koordinering og politikkoherens.

Formålet med denne grøn bog er i lyset af de aktuelle udfordringer at starte en debat om, hvordan EU bedst kan støtte udviklingslandenes indsats og fremskynde opfyldelsen af millenniumudviklingsmålene, og hvordan EU kan styrke nye muligheder for at nedbringe fattigdom. Den indeholder spørgsmål vedrørende fire hovedmålsætninger, som EU og medlemsstaterne i samarbejde skal forsøge at opfylde:

- **hvordan sikres der en virkningsfuld EU-udviklingspolitik**, hvor hver enkelt euro giver den størst mulige merværdi og værdi for pengene, den bedste løftestangseffekt og de bedste muligheder for de kommende generationer
- **hvordan opnås der en større og mere inklusiv vækst i udviklingslandene**, som kan nedbringe fattigdommen og give alle en chance for at leve et anstændigt liv og give alle et fremtidsperspektiv
- **hvordan gøres bæredygtig udvikling til en drivkraft for fremskridt, og**
- **hvordan opnås der bæredygtige resultater på landbrugsområdet og fødevarer sikkerhed.**

Denne grøn bog offentliggøres på Kommissionens websted (<http://ec.europa.eu/yourvoice/>). Høringen starter den 15. november 2010 og løber frem til den 17. januar 2011. Alle interesserede parter kan deltage. Privatpersoner, organisationer og lande opfordres til at fremsende deres bidrag i form af svar på de spørgsmål, der stilles i dokumentet, og/eller som generelle bemærkninger til de rejste problemstillinger. Der vil især blive sat pris på bidrag fra EU's partnere i udviklingslandene.

De modtagne bidrag offentliggøres, eventuelt i forkortet form, medmindre ophavspersonen gør indsigelse mod offentliggørelsen af personoplysningerne med den begrundelse, at offentliggørelsen vil skade vedkommendes legitime interesser. I så fald kan bidraget blive offentliggjort anonymt. Eller det vil ikke blive offentliggjort og principielt heller ikke taget i betragtning. Siden indførelsen af registret over interesserepræsentanter (lobbyister) i juni 2008 som led i det europæiske åbenhedsinitiativ er organisationer desuden blevet opfordret til at anvende dette register til at give Europa-Kommissionen og befolkningen som sådan oplysninger om deres formål, finansiering og struktur. Det er Kommissionens politik, at bidrag fra organisationer betragtes som personlige bidrag, medmindre organisationerne er registreret.

Bidrag sendes til DEV-GREENPAPER-EUDEVPOL@ec.europa.eu. Forespørgsler vedrørende denne høring kan sendes til samme e-mail-adresse eller til Europa-Kommissionen, GD for Udvikling, kontor A/1, SC-15 03/70, 1049 Bruxelles, Belgien.

Resultaterne af denne høring vil danne grundlag for Kommissionens forslag til en modernisering af den europæiske udviklingspolitik, som fremsættes i andet halvår af 2011, samt andre politikinitiativer på relaterede områder.

2. EN VIRKNINGSFULD UDVIKLINGSPOLITIK

Samarbejdets indvirkning er påvirket af en lang række faktorer, der danner de generelle rammer for EU's udviklingspolitik, bl.a. den globale økonomiske situation, partnerlandenes egne politikker, kohærens i donorerne politikker (om handel, landbrug, migration, humanitære politikker, afbødning af klimaændringer osv.), og den politikdialog, der ligger til grund for beslutninger om bistandsprogrammering. I visse lande har den eksterne dimension af EU's politikker en større betydning for udviklingen end bistand.

De finansieringsbehov, der er forbundet med opfyldelsen af millenniumudviklingsmålene, er dog langt større end de offentlige midler, der er tilgængelige i dag, hvad enten det er på nationalt plan i udviklingslandene eller på internationalt plan gennem udviklingssamarbejdet og det nye syd-syd-samarbejde. I den aktuelle økonomiske og finansielle situation vil behovet for budgetkonsolidering desuden lægge øget pres på donorerne bistandsbudgetter. Det er for alvor nødvendigt at overveje innovative løsninger, bl.a. de muligheder, der overvejes i forbindelse med debatten om innovative finansieringskilder⁶ "*med et betydeligt indtægtsskabende potentiale*"⁷, samt indsatsen for at forbedre virkningen af eksisterende strømme af offentlig udviklingsbistand.

Det står klart, at den europæiske bistand skal skabe stor merværdi og værdi for pengene, og den skal have fokus på områder, hvor der kan påvises en tydelig merværdi. Det betyder kort og godt, at EU på alle relevante måder og i alle sektorer skal vise, at EU's bistandsprogrammer vil give den optimale langsigtede virkning og vil blive anvendt som et nøgleinstrument, så der kan fokuseres på opfyldelsen af millenniumudviklingsmålene og senere mål. Første fase består primært i at rette fokus mod fire grundlæggende og underliggende behov: menneskelig udvikling og sikkerhed som forudsætninger for ethvert lands udvikling, vækst og social inklusion for ethvert langvarigt engagement. De er alle nødvendige og komplementære betingelser, som vi hele tiden skal arbejde med.

2.1. Et virkningsfuldt samarbejde i praksis

Det er vigtigt, at de mål, der er beskrevet ovenfor, afspejles i alle faser af programmerings- og udgiftsforløbet, så der investeres i projekter, hvor hver euro, der bruges – hvad enten det er udviklingsbistand, klimafinansiering eller anden bistand – kan mobilisere yderligere midler og skabe vækst i partnerlandet. EU og medlemsstaterne kunne overveje at kræve, at visse betingelser skal være opfyldt for programmer/projekter/støtte, nærmere bestemt:

i) merværdi

ii) krav om koordinering på EU-plan forud for godkendelsen af tilskud/programmering, f.eks. gennem et europæisk landestrategidokument

iii) redegørelse for, at forslagene til programmer/tilskud/budgetstøtte på den ene side vil fremme reformer og forsvarlige politikker og på den anden side vil mobilisere andre

⁶ KOM(2010) 549 og KOM(2010) 700.

⁷ Rådets konklusioner om årtusindudviklingsmålene med henblik på De Forenede Nationers plenarmøde på højt plan i New York og herefter – støtte til opfyldelse af årtusindudviklingsmålene inden 2015, dok. 11080/10 af 14. juni 2010.

finansieringskilder (bl.a. ved at inddrage den private sektor eller mobilisere indenlandske budgetmidler).

Betydningen af at overvåge, evaluere og formidle bistandsresultaterne er desuden stigende i lyset af den igangværende budgetkonsolidering, eftersom bistandsbudgetterne risikerer at komme under øget pres. Større ansvarlighed og synlighed omkring EU's bidrag viser også partnerne, at EU har levet op til sine internationale forpligtelser. Vi skal derfor på en overbevisende måde kunne dokumentere resultaterne af EU's udviklingssamarbejde. Det vil kræve en øget indsats for at styrke overvågnings- og evalueringssystemerne og skærpe rapporteringskravene i både EU og i partnerlandene.

- | | |
|----|---|
| 1. | <i>Hvordan kan EU og medlemsstaterne udarbejde et sæt vejledende instruktioner vedrørende programmering og bistand, der indeholder krav om, at visse betingelser (merværdi, koordinering og virkning) skal være opfyldt for alle programmer og projekter og al støtte?</i> |
| 2. | <i>Hvilken god praksis i EU og medlemsstaterne kan der bygges videre på?</i> |
| 3. | <i>Hvordan kan diversiteten i bistandsstrømmene (fra offentlige og private kilder og fra budgetter for eksterne aktioner under forskellige politikker) på tilfredsstillende vis kombineres, spores og indberettes, så der opnås maksimal virkning, ansvarlighed og synlighed?</i> |

2.2. Vækst til støtte for menneskelig udvikling

Uden en uddannet og sund befolkning, der er sikret adgang til fødevarer, kan et land aldrig udvikle sig og komme ud af fattigdom. Økonomisk vækst skal være socialt inklusiv, hvis den skal skabe holdbare udviklingsresultater, og det kræver, at der er kohærens og balance mellem politikkerne. Udligning af uligheder gennem indkomstskabelse, herunder produktiv og anstændig beskæftigelse, ligestilling mellem mænd og kvinder, social beskyttelse samt almen adgang til ordentlig uddannelse, et fleksibelt videregående uddannelsessystem, der kan levere de påkrævede menneskelige ressourcer, og sundhedsydelse er afgørende for at nedbringe fattigdommen, opfylde millenniumudviklingsmålene og støtte social samhørighed, menneskerettigheder og fred.

Dette skal og vil fortsat være prioriteterne i EU's og medlemsstaternes udviklingsindsats i de mest nødlidende lande.

EU er med sin store erfaring i at støtte menneskelig og social udvikling og ved at se ud over de traditionelle aktivitetsområder nu i stand til at vurdere, hvordan der i en helhedstilgang til socialpolitikker bedre kan lægges vægt på færdigheder, innovation, kreativitet og iværksætterkultur, og hvordan aktive arbejdsmarkedspolitikker, dagsordenen for anstændigt arbejde og udviklingen af effektive nationale socialsikringsordninger kan støttes.

- | | |
|----|--|
| 4. | <i>Hvordan sikrer EU og medlemsstaterne bedst, at bistanden til uddannelse og sundhed bliver mere målrettet, får større virkning og bliver mere effektiv i forhold til menneskelig udvikling og vækst?</i> |
| 5. | <i>Hvordan bør EU støtte udviklingen af færdigheder i partnerlandene i overensstemmelse med forholdene og behovene på de lokale arbejdsmarkeder,</i> |

herunder i den uformelle sektor? Hvordan kan EU's overordnede tilgang til migration bidrage hertil?

2.3. Bedre regeringsførelse

Erfaringen har vist, at uden god regeringsførelse vil bistandsprogrammernes virkning være begrænset, og det vil altid være yderst vanskeligt at sikre et virkningsfuldt samarbejde. Demokratisk regeringsførelse, respekt for menneskerettighederne, korruptionsbekæmpelse, retsstatsprincippet og institutions- og statsopbygning er integrerende dele af EU's samarbejdsstrategier.

En effektiv regeringsførelse kræver en forsvarlig finansiel forvaltning af midlerne og effektive forebyggelses-, kontrol- og sanktions/erstatningsmekanismer til bekæmpelse af korruption og svig. Det er også vigtigt at fremme gennemsigtighed, ansvarlighed og deltagelse i beslutningsprocessen, navnlig gennem parlamentet, et uafhængigt retssystem og revisionsorganerne. Der skal også lægges vægt på at styrke regeringernes kapacitet på reguleringsområdet med henblik på at skabe et erhvervsvenligt miljø, hvor de indenlandske ressourcer kan udnyttes bedst muligt, og som tiltrækker indenlandske og udenlandske investeringer, kombineret med mekanismer, der sikrer, at alle dele af samfundet får gavn af væksten. I den forbindelse kan EU's erfaring med overgangsprocesser vise sig at være værdifuld. Civilsamfundsorganisationer er også helt afgørende partnere. Gennem den politiske dialog med de nationale myndigheder fremmer EU minimumsstandarder, der åbner nye muligheder for civilsamfundsorganisationer og tilskynder til en reel dialog mellem statslige og ikke-statslige aktører.

Dialogen mellem partnerne og fokus på at skabe incitamenter til at indføre resultatorienterede reformer er hovedprincipperne i den nuværende EU-tilgang. Dette sker i praksis ved at integrere indikatorer for fremskridt i de periodiske evalueringer af bistanden, i specifikke programmer og i forbindelse med budgetstøtte. EU har allerede bevæget sig i retning af aftalemæssig og efterspørgselsbaseret bistandsprogrammering, f.eks. gennem initiativet vedrørende god regeringsførelse⁸ sammen med lande i Afrika, Vestindien og Stillehavet (AVS-landene), kontrakter om millenniumudviklingsmålene⁹ og bestemmelserne om god regeringsførelse i EU's partnerskabsaftaler med AVS-landene, lande i Asien og Latinamerika og EU's nabolande. Den regionale dimension af at fremme god regeringsførelse er vigtig for at sikre større accept og legitimitet omkring reformerne.

Vedvarende fokus på at anvende bistanden som en katalysator for, at forbedringer af regeringsførelsen bliver en integrerende del af udviklingspartnerskaberne, skal fortsat være en prioritet i EU's udviklingspolitik, og i visse partnerlande er der stadig meget at gøre på det punkt. Det giver anledning til en række spørgsmål om, hvordan der bedst opnås yderligere fremskridt med hensyn til at bruge bistand til at fremme god regeringsførelse. Selv om planlagte flerårige landetildelinger sikrer en vis forudsigelighed hvad angår udviklingslandenes finansiering, kunne det overvejes at bevæge sig i retning af nye tilgange, der skaber incitamenter til at indføre reformer og mobilisere interne ressourcer.

6. *Hvordan kan EU tilpasse sin tilgang og sine instrumenter og indikatorer til støtte for regeringsreformer i udviklingslande/regioner?*

⁸ Se navnlig Kommissionens arbejdsdokument "Supporting democratic governance through the governance initiative: A review and the way forward" – SEC(2009) 58 af 19.11.2009.

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

- | | |
|----|--|
| 7. | <i>Hvordan og i hvilken udstrækning bør EU inddrage flere incitamenter til reformer i sin proces for tildeling af bistand, såvel i landeprogrammer som i tematiske programmer?</i> |
| 8. | <i>Hvordan bør EU fremme hensigtsmæssige rammer for vurdering og overvågning af de udviklingsresultater, som modtagerlandene opnår?</i> |

2.4. Sikkerhed og skrøbelighed

Uden fred og sikkerhed, retsstatsforhold, fyldestgørende og forudsigelig lovgivning og forsvarlige offentlige finanser vil bistanden aldrig kunne sikre folk en langsigtet fremtid. Det fremgår af både den europæiske sikkerhedsstrategi og den europæiske konsensus om udvikling. En tæt forbindelse mellem EU's udviklingspolitik og EU's mere generelle optræden udadtil er desuden afgørende for at sikre, at bistanden er effektiv og bygger på en velkoordineret og omkostningseffektiv tilgang på EU-plan og medlemsstatsplan. Det er navnlig tilfældet i skrøbelige stater, efter en konflikt og i lande, hvor en kombination af faktorer skaber grobund for eller øger eksisterende social vold og voldelig ekstremisme.

Den institutionelle struktur i EU efter Lissabontraktatens ikrafttræden åbner mulighed for en mere omfattende og bedre koordineret europæisk tilgang til at håndtere de bagvedliggende årsager til konflikter og til at støtte partnerlandene i deres indsats for at opbygge fredelige, demokratiske og legitime stater med plads til alle.

Det kunne især være interessant for EU gennem den nye Tjeneste for EU's Optræden Udadtil og i samarbejde med de relevante tjenestegrene i Kommissionen at udvikle konsekvente og helhedsorienterede politiske strategier, der forbinder tidlig varsling og forebyggende diplomati med kortsigtede kriseforanstaltninger (humanitær, diplomatisk, civil og militær krisestyring) og med langsigtede instrumenter og politikker (om udviklingssamarbejde, handel, miljø og tilpasning til klimaændringer for at mindske sårbarheden over for naturkatastrofer, migration osv.). Disse strategier kunne også omfatte et egentligt udviklingselement til fremme af god regeringsførelse, statsopbygning og andre udviklingsrelaterede reformer, der er nødvendige for at bevare fred og stabilitet og støtte menneskerettighederne.

Samspil og reel koordination med humanitære aktiviteter er i den forbindelse afgørende for at mindske kriserammede landes sårbarhed, styrke deres modstandsdygtighed og sikre en effektiv overgang fra nødhjælp til genopbygning.

- | | |
|-----|---|
| 9. | <i>Hvordan bør EU sikre sammenhæng mellem sikkerhed og udvikling, navnlig i skrøbelige stater og i konfliktramte lande, og lægge større vægt på demokratisk regeringsførelse, menneskerettigheder, retsstatsprincippet, retsvæsenet og reform af sikkerhedssektoren, når der programmeres udviklingstiltag?</i> |
| 10. | <i>Hvordan kan EU sikre en bedre koordinering med udviklingstiltag, når der programmeres sikkerhedstiltag?</i> |
| 11. | <i>Hvordan løser EU bedst sammenkoblingen af nødhjælp, genopbygning og udvikling i overgangs- og genopretningssituationer?</i> |

2.5. Bistandskoordinering i praksis

EU og medlemsstaterne er retligt forpligtet til at sikre en effektiv koordinering af bistandsprogrammerne. Det fremgår af Lissabontraktatens artikel 210, at "for at styrke komplementariteten og effektiviteten af deres indsats samordner Unionen og medlemsstaterne deres politik med hensyn til udviklingssamarbejde og fører samråd om deres bistandsprogrammer, herunder i internationale organisationer og på internationale konferencer". Vigtigheden af at koordinere bistanden med andre donorer er indskrevet i den europæiske konsensus om udvikling, i adfærdskodeksen¹⁰ og i den operationelle ramme¹¹, som er baseret på den internationale dagsorden for bistandseffektivitet (Pariserklæringen og Accrahandlingsplanen)¹².

Indtil videre er en virkelig effektiv bistandskoordinering på programmeringsplan dog stadigvæk mere undtagelsen end reglen.

Koordineringen skal gøres langt mere systematisk og effektiv, hvilket anerkendes af Rådet¹³, der har opfordret Kommissionen til at *"forelægge Rådet et forslag om fælles programmering senest i 2011 med henblik på progressiv synkronisering af EU-programmeringscykler og nationale programmeringscykler på partnerlandsplan og på grundlag af partnerlandenes udviklingsstrategier under hensyn til deres programmeringscykler"*. Kommissionen agter at fremsætte et forslag til en sådan mekanisme i 2011.

12. *Hvilke metoder og strukturer – retlige og praktiske – er mest hensigtsmæssige, hvis bistandseffektiviteten og EU's landestrategidokumenter skal blive en realitet? Hvordan kan Lissabontraktaten og Rådets konklusioner af 14. juni 2010 i den henseende bedst udnyttes i praksis?*

2.6. Politikssammenhæng til befordring af udvikling

Politikssammenhæng til befordring af udvikling er en retlig forpligtelse i henhold til Lissabontraktaten¹⁴. Politikker inden for områder som handel, fiskeri, landbrug, migration eller klima- og energi – for blot at nævne nogle få – kan have meget stor betydning for de fattigste landes evne til at nedbringe fattigdommen og skabe vækst.

I EU-handlingsplanen i tolv punkter til støtte af millenniumudviklingsmålene, som Kommissionens offentliggjorde den 21. april 2010¹⁵, understregede Kommissionen følgende: "EU støtter også MDG ved at lade andre politikker ud over bistand underbygge udviklingsmål. Igennem de sidste fem år har EU oprettet mekanismer til at intervenere på forskellige stadier i processen, herunder konsekvensanalyser, som behandler de eksterne virkninger af politikforslag. PDC-arbejdsprogrammet udstikker konkrete mål og indikatorer for fremskridt med indfrielsen af EU's tilsagn vedrørende PDC på tværs af en lang række

¹⁰ Rådets konklusioner om en EU-adfærdskodeks om komplementaritet og arbejdsdeling i udviklingspolitik, dok. 9090/07 af 15.5.2007.

¹¹ EU-adfærdskodeksen om komplementaritet og arbejdsdeling og den operationelle ramme for bistandseffektivitet.

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

¹³ Rådets konklusioner af 14. juni 2010 om årtusindudviklingsmålene.

¹⁴ Artikel 208 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde: "Unionen tager hensyn til målene for udviklingssamarbejdet i forbindelse med iværksættelse af politikker, der kan påvirke udviklingslandene".

¹⁵ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0159:FIN:DA:PDF>.

politikker, der indvirker på følgende fem globale udfordringer: handel og finanser, klimaændring, fødevarerikkerhed, migration og sikkerhed". Handlingsplanen anvendes som et redskab i styringen af EU's beslutningsproces, der især involverer Kommissionen, Rådet og Parlamentet, inden for en bred vifte af beslutninger, som påvirker udviklingslandene og rækker ud over udviklingsbistanden.

For at skabe yderligere fremskridt kunne arbejdsprogrammet om politiksammenhæng til befordring af udvikling anvendes mere proaktivt og i en tidligere fase af forberedelsen af nye initiativer. Der skal således arbejdes videre med, hvordan denne forpligtelse kan munde ud i et konkret handlingsprogram. En vigtig tilbageværende udfordring er navnlig at videreudvikle nuværende tilgange til vurdering af EU-politikernes konkrete betydning for udviklingsmålene.

13. *Hvilke praktiske og politikrelaterede foranstaltninger kan der træffes i EU for at forbedre politiksammenhængen til befordring af udvikling? Hvordan kan fremskridtene og virkningerne bedst vurderes?*

2.7. Forbedring af budgetstøttens virkning

Budgetstøtte er en form for udviklingsbistand, hvor der ydes finansiel bistand til modtagerlandenes statskasse. Budgetstøtte (generel budgetstøtte eller sektorbudgetstøtte) har i løbet af de seneste år fået stor betydning på EU-plan i forbindelse med støtte til forsvarlige økonomi- og finanspolitikker og til reformdagsordenerne i partnerlandene. Kommissionen er opsat på at sikre, at budgetstøtten anvendes selektivt, mest effektivt og med størst mulig virkning.

I betragtning af vigtigheden af at sikre en helhedsvurdering af anvendelsen af dette vigtige instrument vedtog Kommissionen den 19. oktober 2010 en grønbog om "EU's budgetstøtte til tredjelande i fremtiden"¹⁶. Målet med denne grønbog er en bred offentlig høring, hvor der indsamles synspunkter og dokumentation fra relevante interessenter om, hvordan de opnåede erfaringer kan føre til en bedre udnyttelse af budgetstøtten i fremtiden både på EU-plan og medlemsstatsplan.

3. UDVIKLINGSPOLITIK SOM EN KATALYSATOR FOR INKLUSIV OG BÆREDYGTIG VÆKST

Bistandens underliggende mål er at fungere som en katalysator, der skal støtte partnerlandenes vækst og navnlig være med til at skabe et gunstigt miljø for bæredygtig og inklusiv vækst, som kan hjælpe disse lande ud af fattigdommen. Hvis den økonomiske vækst er socialt inklusiv, har den en langt større virkning med hensyn til at nedbringe fattigdommen end gradvise stigninger i den offentlige udviklingsbistand.

Der er mange faktorer, som påvirker et vækstfremmende miljø, bl.a. politisk og makroøkonomisk stabilitet, god regeringsførelse, sikkerhed, respekt for menneskerettighederne, et erhvervsvenligt reguleringsmæssigt og politisk miljø, der kan skabe produktiv og anstændig beskæftigelse, en veluddannet, sund og kreativ befolkning,

¹⁶ KOM(2010) 586 endelig
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0586:FIN:DA:PDF>.

bæredygtig udnyttelse af knappe naturressourcer, økonomisk infrastruktur, indførelse af centrale arbejdsstandarder og effektiv og fordelagtig deltagelse i international handel.

EU gør allerede en indsats på alle disse områder inden for sine eksisterende partnerskaber med udviklingslandene. Det er imidlertid nødvendigt at overveje, hvordan dens indvirkning på væksten kan forbedres yderligere, ikke som et mål i sig selv, men som et middel til at udrydde fattigdom.

Udviklingslandenes evne til at sikre god regeringsførelse og føre væksthæmmende politikker varierer naturligvis meget. Et vækstorienteret samarbejde vil være mere hensigtsmæssigt i lande, som er i gang med at udvikle politikker vedrørende væksthæmmende faktorer, og som skaber betingelser for socialt inklusiv vækst, mens de mere traditionelle udviklingsinstrumenter fortsat skal benyttes i de mest nødlidende lande, i konfliktramte lande eller lande, der er i en skrøbelig situation. En differentiering mellem lande og regioner kan således føre til, at der udvikles nye strategier for et bedre samarbejde med lande, der er villige til at indgå i nye former for partnerskaber, samtidig med at statsopbygning, god regeringsførelse og fattigdomsstrategier fortsat skal støttes, hvor det er nødvendigt. En landespecifik sammensætning af politikker, der tager hensyn til særlige udfordringer i det enkelte land, er således vigtig sammen med partnerskabssamarbejde, respekt for ejerskab, fokus på resultater og sikring af gensidig ansvarlighed.

EU's indsats skal desuden koordineres på bedre vis og have fokus på områder, hvor den kan tilføre reel værdi. Lissabontraktaten og den nye institutionelle struktur for EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik samt de nye beføjelser på områder med betydning for udvikling¹⁷ skaber mulighed for en mere målrettet strategisk udviklingspolitik inden for rammerne af en generelt mere effektiv optræden udadtil.

Følgende spørgsmål er særlig relevante i forsøget på at gøre udviklingspolitikken til en katalysator for inklusiv vækst.

3.1. Partnerskaber for inklusiv vækst

Et forudsigeligt, gennemsigtigt, regelbaseret og ikke-diskriminerende erhvervsmiljø kombineret med støtte til investeringer i den produktive sektor og tilstedeværelsen af markedsmuligheder er alt sammen nødvendigt for at tiltrække og fastholde indenlandske og udenlandske investeringer. Spørgsmålet er så, om EU bør overveje at udvikle nye **fælles strategier for inklusiv vækst** i samarbejde med individuelle eller regionale grupper af udviklingslande, bl.a. med inddragelse af interessenter fra den private sektor – virksomheder, fonde, universiteter, civilsamfundsorganisationer generelt osv. – som alle er opsat på at skabe målbare fremskridt på områder, hvor de kan gøre en fælles indsats. Disse fælles strategier kan udvikles inden for eksisterende formelle partnerskabsstrukturer mellem EU og grupper af udviklingslande eller netop i samarbejde med individuelle lande.

Ikke-statslige aktører er en styrke for udviklingen, og de bidrager til den gennem deres mange forskellige roller som interessegrupper, tjenesteydere og donorer eller långivere i deres egen ret, hvorved de skaber indsigt og merværdi. Det er nødvendigt at fastholde en regelmæssig

¹⁷ F.eks. investering og migration.

dialog med dem, f.eks. i stil med den dialog, som Kommissionen indledte¹⁸ med henblik på at opnå konsensus om de kommende udfordringer og få fastlagt, hvor der er størst behov for ændringer.

Sådanne fælles strategier kan baseres på en række forskellige prioriteter, hvor EU og partnerlandene enes om deres respektive ansvar og målsætninger såsom:

- Fremme og støtte produktive og bæredygtige investeringer, både udenlandske og indenlandske, i de fattigste udviklingslande, særlig i dem, som ikke kan drage nytte af øget handel og i øjeblikket ikke tiltrækker store investeringsstrømme. Mulighederne omfatter mobilisering af yderligere bistand til at støtte investeringer i supplerende infrastruktur sammen med private investeringer (f.eks. for at få produkter ud på markedet) og støtte til projekter, hvis risikoniveau gør det vanskeligt at tiltrække privat finansiering, eventuelt i form af finansiering med risikodeling. Sådanne investeringer bør i mindre grad sigte mod at støtte udviklingen af eksisterende industriaktiviteter, navnlig udvindingsindustrier, og snarere have fokus på aktiviteter, der giver en højere merværdi, særlig industrier, der forarbejder udvundne materialer. De bør også være rettet mod at gavne flest mulige borgere i det pågældende land.
- Adgang til kapital og lån på lempelige vilkår, særlig for små og mellemstore virksomheder (SMV'er) og mikrovirksomheder, har afgørende betydning for væksten i lokale landbrug, industrier og servicevirksomheder og kan virke som en løftestang mellem bistanden og de finansielle instrumenter. I situationer, hvor det er vanskeligt eller umuligt at få adgang til indenlandsk finansiering, kunne EU støtte en gradvis udvikling af det indenlandske banksystem og de lokale kapitalmarkeder, så indenlandske og udenlandske investorer kan foretage transaktioner, der har en klar indvirkning på udviklingen, og som de ellers ikke ville have foretaget på grund af de dermed forbundne risici. Det kunne f.eks. foregå gennem en integreret EU-fond eller EU-mekanisme, der administreres i fællesskab af EU-institutionerne og de europæiske udviklingsbanker og finansielle institutioner for at fremme private investeringer i udviklingslandene, hvor der kan tilbydes subsidierede lån, eventuelt teknisk og finansiell støtte, og risikodeling, alt sammen nøje koordineret.
- Retlige og reguleringsmæssige rammer. Besværet og omkostningerne ved at oprette en ny virksomhed, særlig en SMV, eller drive en etableret virksomhed spiller en meget stor rolle. Det gælder ikke kun de indledende registreringsformaliteter, men eksempelvis også den efterfølgende overholdelse af skattelovgivning, bekæmpelse af korruption og kapitalflugt samt indhentning af tilladelser. EU-bistand, finansiell som teknisk, kan støtte reformer på dette område, hvis partnerlandene forpligter sig til og viser vilje til at indføre forbedringer. Dette gælder også beskyttelse af investeringer, gennemsigtige og åbne procedurer for registrering og afvikling af virksomheder samt billige og pålidelige metoder til sikring af opfyldelsen af aftalemæssige forpligtelser. Som følge af det stigende pres fra den globale efterspørgsel bliver styringen af rettigheder til udnyttelse, forvaltning og overdragelse af naturressourcer, herunder land, vand, råstoffer og fiskebestande, vigtigere og vigtigere. Fremskridt på disse områder afhænger imidlertid i høj grad af partnerlandenes vilje.
- Innovation: Videnskabeligt og teknologisk samarbejde og kapacitetsopbygning samt investering i viden, innovation og nye teknologier kan spille en vigtig rolle med hensyn til

¹⁸ *Den strukturerede dialog om inddragelsen af civilsamfundet og lokale myndigheder i udviklingsarbejdet* blev indledt i marts 2010 og slutter i maj 2011, https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/index.php/Structured_dialogue.

hurtigere at skabe inklusiv vækst og hjælpe folk ud af fattigdom. En af de største udfordringer for udviklingslandene er at kortlægge og udnytte de områder, hvor de har en komparativ fordel, så de navnlig kan konkurrere med større nye vækstlande. Landespecifikke foranstaltninger til fremme af den teknologiske udvikling og overførsel af teknologi, der kan skabe levedygtige virksomheder, er således altafgørende, hvis antallet af investeringsmuligheder skal øges. Der bør også rettes særlig opmærksomhed mod kulturelle og kreative industriens potentielle indvirkning på væksten i mange udviklingslandes lokale økonomi. Beskyttelse og håndhævelse af intellektuelle ejendomsrettigheder i overensstemmelse med internationale forpligtelser og hensyntagen til udviklingsniveau og -behov kan have stor betydning for innovationen. Informations- og kommunikationsteknologier (IKT) kan skabe store og hurtige forandringer inden for alle socioøkonomiske områder, og de er særdeles omkostningseffektive, når det gælder levering af tjenesteydelser på områder som sundhed, uddannelse, energi- og miljøforvaltning, transportsystemer, statsadministration, handel og finansielle tjenester¹⁹.

- Anstændigt arbejde og social beskyttelse: Jo større ulighed, jo langsommere går det med at nedbringe fattigdommen, og det har alvorlige negative konsekvenser for den økonomiske vækst. Ved at mindske uligheden og støtte de dårligst stillede fremmer social beskyttelse investeringerne i menneskelig kapital, styrker produktiviteten, forbedrer den sociopolitiske stabilitet og bidrager til oprettelsen af velfunderede institutioner. Der er behov for en integreret dagsorden for beskæftigelse og inklusiv vækst, hvor der lægges vægt på færdigheder, produktivitet og erhvervsvenlig regulering. I EU's samarbejde med eksempelvis latinamerikanske lande er social samhørighed et centralt mål og betragtes som et nøgleelement for inklusiv vækst.

På alle disse områder skal respekten for menneskerettigheder og overholdelsen af sociale og miljømæssige bæredygtighedsstandarder sikres på grundlag af FN's Global Compact-initiativ og OECD's retningslinjer, enten ved hjælp af sektorbaserede ordninger eller bestemmelser, såsom aftaler om retshåndhævelse, god forvaltningspraksis og handel på skovbrugsområdet²⁰, fiskeripartnerskabsaftaler, gennemsigtighedsinitiativet for udvindingsindustrien²¹ eller Kimberlyprocessen²², eller i form af virksomhedernes sociale ansvar²³ og ansvarlighed. Disse initiativer bør supplere, ikke erstatte indsatsen for at forbedre erhvervsmiljøet på landeplan og bidrage til at mindske kløfter af regulerings- og retshåndhævelsesmæssig art.

14. *På hvilken måde og i hvilken udstrækning bør EU-bistand støtte industrielle investeringsprojekter i udviklingslandene, og hvordan sikres den rette balance mellem udvikling af udvindings/energiinteresser og fremme af sektorer, der forarbejder udvundne materialer, og industrielle sektorer?*
15. *Hvordan kan EU sørge for, at bistand til økonomisk udvikling garanterer en retfærdig social fordeling af goderne, og sikre en bedre beskyttelse af sociale og*

¹⁹ Takket være væsentlige teknologiske fremskridt og markedsudvikling er over 3 milliarder mobiltelefoner i dag i brug i udviklingslandene, og der er ti gange så mange internetbrugere som i 2000.

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.

økonomiske rettigheder, herunder indførelse af centrale arbejdsstandarder, og større ansvarlighed hos virksomhederne?

16. *Hvilke foranstaltninger bør der træffes – og hvordan kan de bedst differentieres – for at bidrage til udviklingslandenes indsats for at skabe et erhvervsfremmende økonomisk miljø, særlig for SMV'er?*
17. *Hvilke foranstaltninger eller strukturer kan der udvikles sammen med partnerlandene og europæiske og internationale finansielle institutioner med henblik på at yde finansiell støtte og om nødvendigt billig finansiering og stille finansielle garantier til støtte for denne type vækst?*
18. *Hvilke instrumenter kan EU anvende til at fremme kreativitet, innovation og overførsel af teknologi og sikre en holdbar gennemførelse heraf i udviklingslandene?*

3.2. Fremme af regional integration og fortsat sikre handel til fremme af udvikling

Fremme af regional integration

EU's succes med at skabe et fredeligt og velstående samfund og udvide Unionens geografiske område har udmøntet sig i en gradvis markedsintegration på det retlige, økonomiske, finansielle, politiske og skattemæssige plan. EU's fokus på infrastruktur inden for transport, telekommunikation og energi har gjort det muligt at udvikle handelen og skabe vækst. Det er EU's erfaring, at nøglen til vækst og udvikling i første omgang er et integreret og dynamisk regionalt marked.

I udviklingslandene, bl.a. i Afrika, i Sydøst- og Østasien og i Latinamerika, er en lignende proces i gang, men på et langt tidligere udviklingstrin. Langt størstedelen af den afrikanske handel foregår med lande uden for Afrika, og der er fragmentering og overlapninger mellem de regionale grupper og utilstrækkelige infrastrukturforbindelser mellem medlemmerne af de regionale grupper.

I de seneste år er der dog i mange regioner sket en udvikling i retning af effektiv regional integration. Der har primært været fokus på økonomiske spørgsmål (ligesom EU i de allerførste år fokuserede på økonomisk integration), men der sker også fremskridt på den politiske front. Eksempelvis har Den Afrikanske Union for nylig taget vigtige skridt til at skabe en freds- og sikkerhedsstruktur og indføre regional mægling.

- | |
|---|
| 19. <i>Hvordan udnyttes EU's ekspertise bedst i regioner, der ønsker at styrke deres integration?</i> |
|---|

Fortsat sikre handel til fremme af udvikling

Erfaringen viser, at for at udviklingslandene kan udnytte deres økonomiske potentiale maksimalt, er de nødt til at indføre en blanding af og en passende tidsplan for nationale reformer og internationale politikforanstaltninger, der er tilpasset deres egne behov. Udvikling involverer sædvanligvis en gradvis liberalisering af handelen med varer og tjenesteydelser i et gunstigt erhvervmiljø, hvilket skal fremme integreringen i verdensøkonomien og den regionale integration.

EU's marked er et af de markeder i verden, som udviklingslandene har lettest adgang til. EU og medlemsstaterne yder omfattende bistand i form af handel til fremme af udvikling ("Aid

for Trade") og nåede i 2008 et rekordhøjt niveau på 10,4 mia. EUR, en stigning på 3,4 mia. EUR (48 %) siden 2007. EU har gennem årene anvendt handelsinstrumenter til at støtte både social og økonomisk velstand i udviklingslandene.

De vigtigste målsætninger for den nære fremtid er fortsat at sikre overensstemmelse mellem EU's handelspolitik og målene for udviklingssamarbejdet, at indgå omfattende udviklingsvenlige samarbejds- og handelsaftaler med en bred vifte af udviklingslande, fortsat at styrke indsatsen omkring og resultaterne af handel til fremme af udvikling og undersøge synergierne mellem de nationale og regionale handelsstrategier.

20. *Hvad kan der gøres for at opnå større overensstemmelse mellem EU's handels- og udviklingspolitikker?*
21. *Hvordan kan handelsbistanden forbedres, således at dens potentiale til at styrke udbredelsen af bæredygtige økonomiske aktiviteter i udviklingslandene udnyttes maksimalt, hvorved der kan skabes yderligere vækst?*

4. BÆREDYGTIG UDVIKLING – EN NY DRIVKRAFT

Udviklingslandene forventes at blive nogle af de vigtigste drivkræfter for global vækst i de kommende årtier, både i økonomisk og befolkningsmæssig forstand. At sikre hurtigere og udbredt vækst indebærer kæmpe udfordringer med hensyn til miljømæssig bæredygtighed og tilpasning til og afbødning af klimaændringer, men det er klart, at behovet for at imødegå klimaændringer ikke må føre til en begrænsning af indsatsen for at hjælpe verdens fattigste ud af fattigdom.

4.1. Klimaændringer, biodiversitet og udvikling

Klimaændringerne er en af dette århundredes største udfordringer for udviklingslandene og udgør den største risiko for millenniumudviklingsmålenes vedkommende. Hvis folk skal hjælpes ud af fattigdom, vil det kræve, at flere får adgang til energi, hvilket vil medføre en meget stor stigning i energiforbruget og en deraf følgende påvirkning af udledningen af drivhusgasser og det globale miljø. Bæredygtig udvikling skal derfor være en central del af både vores udviklingspolitik og vores klimapolitik, således at indsatsen for at bekæmpe klimaændringer er til gavn snarere end øger risikoen for vækstpotentialet for verdens fattigste.

Udvikling, der er baseret på en bæredygtig økonomi, kan skabe mange vækstmuligheder i udviklingslandene. Den mest effektive måde at opnå dette på er ved at integrere klimaændringer i udviklingen. En strategisk tilgang, der "klimasikrer" udviklingen – ved at kombinere afbødning, tilpasning og nedbringelse af katastroferisici og forebyggende aktiviteter – er afgørende, og initiativer, der kombinerer en kulstoffattig udvikling med en strategisk og fleksibel planlægning, vil skabe talrige fordele i udviklingslandene²⁴.

Bæredygtig udvikling kræver strategier, der omhandler økonomiske, sociale og miljømæssige problemstillinger. Ud fra et miljømæssigt synspunkt skal bæredygtighed integreres i såvel udnyttelsen som forvaltningen af naturressourcer, navnlig land, vand, skov og biodiversitet.

²⁴ Som det fremgår af Africa Progress Panels rapport for 2010, er det altafgørende, at de afrikanske lande klimasikrer deres udviklingsstrategier.

For at sikre en bæredygtig udvikling vil det være afgørende at indføre tilpasningsprioriteter og bevæge sig i retning af kulstoffattig udvikling.

Udviklingslandenes økonomier er i høj grad afhængige af udnyttelsen af naturressourcer, f.eks. landbrug og råstoffer. Der er samtidig en stigende erkendelse af, at økosystemer såsom skove og vådområder spiller en vigtig rolle som økonomisk produktive aktiver, der genererer strømme af nyttige varer og tjenesteydelser. Det er som følge heraf yderst vigtigt at forstå, hvor afhængige virksomheder kan være af biodiversitet og økosystemtjenester, og overveje de fulde konsekvenser, som tab af biodiversitet kan få for mulighederne for at udvikle nye produkter, nye arbejdspladser og nye teknologier. I undersøgelsen af de økonomiske aspekter af økosystemer og biodiversitet (TEEB) blev der gjort opmærksom på denne udfordring ved at sætte en økonomisk værdi på en lang række af naturens tjenester, som tidligere ikke havde nogen pris i de konventionelle økonomiske modeller.

Forvaltning af naturlige økosystemer, f.eks. kulstofdræn, og tilpasningsressourcer anerkendes i stigende grad som en nødvendig, virkningsfuld og relativt omkostningseffektiv klimaløsning. Der er behov for forskellige strategier til forvaltning af arealudnyttelse for at nedbringe udledningen af drivhusgasser, som skyldes ændringer i arealudnyttelsen, og for at bevare økosystemtjenesterne, som er altafgørende for tilpasningen til klimaændringerne. Navnlig beskyttede områder spiller en meget vigtig rolle i udviklingen af nationale tiltag til afbødning af og tilpasning til klimaændringerne, og det er derfor afgørende at øge beskyttelsen af sådanne områder, samt den generelle dækning og forvaltning af sådanne områder.

Der vil være finansielle aspekter forbundet med at integrere klimaspørgsmål i udviklingspolitikken. På klimakonferencen i København afsatte EU 7,2 mia. EUR til hurtig opstartsfinansiering til afbødning og tilpasning, herunder til nedbringelse af katastroferisici og forebyggende tiltag i katastroferamte lande, i perioden 2010-2012. De udviklede lande har også sat sig et mål om inden 2020 sammen at rejse 100 mia. USD om året fra forskellige kilder, bl.a. alternative kilder, såfremt udviklingslandene indfører nyttige afbødende foranstaltninger og er åbne omkring deres udledning af drivhusgasser. En afbalanceret fordeling af midler til tilpasning og afbødning kan være med til at ruste udviklingslandene bedre til at håndtere klimaændringer og støtte overgangen til kulstoffattig udvikling²⁵. Tilpasning vil fortsat primært blive finansieret via tilskud og i første omgang være rettet mod at hjælpe udviklingslandene med at udforme nationale handlingsplaner for tilpasning, men afbødende foranstaltninger vil derudover have behov for lån på lempelige vilkår og medfinansiering fra den private sektor. Klima- og udviklingsmidler bør således også have fokus på at styrke evnen i alle dele af samfundet til at tiltrække investeringer i kulstoffattige teknologier og bæredygtig arealudnyttelse. På konferencen i Nagoya i oktober 2010 var alle parterne i konventionen om biologisk mangfoldighed enige om behovet for at mobilisere ressourcer til støtte for biodiversitet, navnlig for at hjælpe udviklingslandene med at gennemføre den nye tiårige strategiske plan, der blev vedtaget ved denne lejlighed.

- | | |
|-----|---|
| 22. | <i>I betragtning af den tætte forbindelse mellem klimaændringer, biodiversitet og udvikling og i lyset af de nye muligheder, som klimafinansiering og markederne giver, hvordan kan integreringen af klimatilpasning og nedbringelse af</i> |
|-----|---|

²⁵ Den aktuelle indsats, som foregår inden for rammerne af FN's konvention om klimaændringer (UNFCCC) for at nedbringe udledninger fra skovområder, er yderst relevant, særlig hvis indsatsen kombineres med initiativer som f.eks. retshåndhævelse, god forvaltningspraksis og handel på skovbrugsområdet (FLEGT) for at forbedre skovforvaltningen i partnerlandene.

katastroferisici i EU's udviklingspolitik så styrkes for at sikre økonomier, der er mere modstandsdygtige over for klimaændringer og mere bæredygtige, og at beskytte skovene og biodiversiteten?

4.2. Energi og udvikling

Af de mange udfordringer, der er i forbindelse med bæredygtig udvikling, er adgangen til bæredygtig energi af central betydning for alle borgere. Således er almindelig adgang til energi en af forudsætningerne for at kunne opfylde de fleste af millenniumudviklingsmålene: adgang til pålidelig levering af energi til stabile priser, især elektricitet, er afgørende for udryddelse af fattigdom og er af vital betydning for sundhed, uddannelse, landbrug og økonomisk udvikling. Til disse udfordringer kræves der innovative løsninger, og der er mange positive resultater, som kan bruges fra udviklings- og samarbejdsstrategier om "klimasikret udvikling" og fra investering i bæredygtig udvikling.

I Afrika syd for Sahara har for eksempel mindre end 30 % af borgerne adgang til offentlig elforsyning, og for dem, der har adgang, er der ofte tale om en upålidelig energikilde, med strømsvigt og –afbrydelser, der opstår meget ofte og i meget lange perioder. Det gælder for mange andre udviklingslande, og det har enorme konsekvenser for den sociale og økonomiske udvikling og især for muligheden for at opfylde millenniumudviklingsmålene.

I de seneste årtier har der været voldsomme udsving i oliepriserne. Det har haft enorme konsekvenser på skrøbelige økonomier, der er under udvikling, især dem, der er meget afhængige af olie, og frem for alt dem, hvor dieseldrevne generatorer spiller en vigtig rolle delvis som følge af mangel på en pålidelig elforsyning. Og når der ikke er en pålidelig elforsyning, bliver der brugt trækul til madlavning, og det fører til omfattende sundhedsproblemer og afskovning.

Det skal dog bemærkes, at der i mange udviklingslande er ideelle muligheder for vedvarende energi, herunder vandenergi, vindenergi, solcelleenergi og koncentreret solenergi, især på grund af de meget gunstige naturbetingelser (vand, solskin). Hvis der ingen energiinfrastruktur er og der kan findes vedvarende løsninger uden for forsyningsnettene, vil de samlede omkostninger desuden kunne reduceres. Ved at investere i lokal, konkurrencedygtig vedvarende energi i mange udviklingslande vil der i mange henseender være mulighed for at springe en generation over på teknologiområdet. Endvidere vil der kunne opnås en stor gevinst med hensyn til energieffektivitet, hvis der indføres moderne løsninger på energiproduktion og –distribution. Ved moderne teknologi er det muligt at nedbringe drivhusgasudledningerne og forbedre lokale miljøbetingelser i væsentlig grad. I sidstnævnte tilfælde, kan Europa spille en nøglerolle ved at stille knowhow til rådighed. Hvor der er en infrastruktur, vil en opgradering af eksisterende anlæg og en sammenkobling af dem kunne sikre en bredere adgang til energi.

Ved at kombinere de omfattende udviklingsmidler fra EU og den tidligere nævnte hurtige opstartsfinansiering, som blev vedtaget i København, til at fremme investeringer i vedvarende elektricitet i udviklingslandene, vil der kunne tages et enormt skridt fremad med at tilvejebringe bæredygtig energi til verdens fattigste lande. Udviklingen af vedvarende energi i disse lande, især i de mindst udviklede lande, er en ekstra, meget vigtig udviklingsfordel, da det nedbringer deres afhængighed og sårbarhed over for stærkt svingende oliepriser.

EU er særlig godt placeret til at yde denne bistand. EU er den førende producent af vedvarende energiteknologier. Europa har den største erfaring med de lovmæssige og

administrative foranstaltninger, der er nødvendige for at kunne katalysere investeringen i vedvarende energi, også fordi det er den eneste region i verden, hvor målene er retligt bindende for alle medlemsstaterne. EU har forpligtet sig til at hente 20 % af sit energibehov fra vedvarende energikilder senest i 2020.

Og endelig kræver investeringer i energi ikke i sig selv omfattende bistand i form af tilskud. Det er vigtigt, eftersom udviklingshjælp alene aldrig vil kunne finansiere de hundreder af milliarder euro, der skal til for at forsyne alle borgere med bæredygtig elektricitet. Desuden kan sådanne investeringer i princippet være rentable. At øge EU-budgettet med midler fra donorer og finansielle institutioner, blandt andet fra den private sektor, vil derfor kunne blive lettere at opnå for denne sektor end for andre.

Det må derfor overvejes, om EU og udviklingslandene og/eller regionale sammenslutninger skal arbejde sammen inden for eksisterende partnerskaber om at få opstillet konkrete **fælles programmer, der gradvis kan tilvejebringe bæredygtig energi til alle borgere.**

I disse programmer, hvor der bidrages med omfattende udviklingsmidler fra EU til udviklings- og klimapolitik, kan EU og udviklingslandene, energiindustrien og EU-finansieringsinstitutioner, forsøge at opstille en tidsplan for fælles tiltag, som kan omfatte reformer i lavindkomstlande, både med hensyn til investeringsbeskyttelse, beskatning og regionalt samarbejde. De bør baseres på eksisterende foranstaltninger, der foregår i energipartnerskaber som for eksempel EU-Afrika-partnerskabet. Tiltag inden for sektoren for vedvarende energi kan være en vigtig del af løsningen på energibehovet i udviklingslandene, men de må integreres i en bredere energipolitik, der for eksempel dækker energieffektivitet, netværk og infrastruktur, og som sikrer forsyning og udvikling af andre, mere "traditionelle" energikilder. Samarbejdet bør være åbent for donorer uden for EU og for internationale institutioner, og der kan blandt andet fokuseres på følgende:

- Finansiering. Under den seneste finanskrisen har det været vanskeligt for udviklere af vedvarende energiprojekter at opnå kommerciel finansiering i EU, hvor der er stabile og miljøvenlige administrative og retlige rammer. At opnå finansiering af mere risikobetonede projekter i udviklingslandene, hvor der ikke er de samme administrative og retlige vilkår, er praktisk taget umuligt.
- Stabile reguleringsmæssige og administrative vilkår. Uden stabile og forudsigelige vilkår, som muliggør og fremmer privat investering, vil der ikke blive investeret, også selvom der findes egnede finansieringsinstrumenter. Det gælder vilkår som netforsyning, beskatning, selskabslov og planlægningsforskrifter. Der kræves også retlige bestemmelser, som tillader åben konkurrence på elektricitetsmarkederne om forsyning af kunderne. Der kræves også klare, rimelige og effektive reguleringsregler, som kan sikre dækning af omkostningerne og beskytte kunderne.
- Teknisk viden og skole- og erhvervsuddannelse. I mange af udviklingslandene er de tekniske erhvervsuddannelsesfaciliteter ikke gode nok, eller også er der slet ingen. Uden en veluddannet arbejdsstyrke, såvel elektronikingeniører som håndværkere, vil potentialet i vedvarende energi aldrig kunne udnyttes. Et meget væsentligt resultat af udviklingen på dette område er, at der skabes arbejdspladser, men der skal gøres en virkelig stor indsats for at forbedre uddannelse og viden.

- Regionale markeder. I mange tilfælde, især for store vandkraftprojekter, vil det være nødvendigt at kunne sælge elektricitet til andre lande. Det kræver, at der er klare regionale aftaler og stabile reguleringsrammer.

23. *Hvordan kan EU bedst støtte udviklingslandene i deres bestræbelser på at sikre bæredygtig energi for alle deres borgere? Hvilken rolle kan for eksempel et fælles EU-Afrika-program spille, så alle borgere efterhånden får adgang til bæredygtig elektricitet, sammen med midler til udviklings- og miljøpolitik og lån fra finansieringsinstitutioner, der beskæftiger sig med udvikling?*

5. LANDBRUG OG FØDEVARESIKKERHED

Fødevaresikkerhed er fortsat en af de største udfordringer for befolkningen på landet og i byerne i mange udviklingslande, hvor 75 % af befolkningen stadig er afhængig af landbruget. Det anslås, at den globale landbrugsproduktion skal øges med 70 % for at kunne ernære verdens befolkning, som FN forventer vil stige til 9 milliarder i 2050. Sult påvirker menneskets udvikling, social og politisk stabilitet og enhver udsigt til at opfylde millenniumudviklingsmålene. Med den seneste prisudvikling på verdens fødevaremarkeder er det i høj grad blevet klart, hvilke udfordringer især de fødevareimporterende udviklingslande fortsat står over for.

Udvikling og fødevaresikkerhed går hånd i hånd, og erfaringen viser, at en reform af landbruget og kapacitet til at ernære et lands befolkning er en forudsætning for udvikling som sådan og for nedbringelse af fattigdom. Hovedparten af dem, der lider af fattigdom og sult, lever i landområder, hvor landbruget er den vigtigste økonomiske aktivitet. I disse områder er små landbrug fremherskende.

I Afrika for eksempel kommer 80 % af de fødevarer, der forbruges på kontinentet, fra små landbrug. Men landbruget har også et stort potentiale til at stimulere en omfattende indkomstforøgelse i udviklingslandene. Den af landbruget genererede BNP-vækst er op til fire gange mere effektiv til at nedbringe fattigdom en vækst genereret af andre sektorer²⁶. Investering i fødevaresikkerhed gennem indførelse af sundheds- og plantesundhedsnormer er med til yderligere at fremme fødevaresikkerhed og menneskers sundhed. Beskyttelse af biodiversitet og hertil hørende økosystemydelser er også afgørende for et bæredygtigt landbrug og for ernæringsmæssig tilstrækkelighed. Landbruget er i høj grad knyttet til andre sektorer, og vækst i landbruget genererer en multiplikatorvirkning i hele økonomien. Desuden er et veldrevet landbrug en vigtig faktor, der kan afbøde miljøudfordringer fra afskovning, jordforringelse, vandknaphed og klimaforandring. Med en kulstoffattig landbrugsproduktion vil der også hurtigere kunne opnås global prisstabilitet og forskelligartede, pålidelige produktionsområder.

En samordnet indsats fra EU's side med hensyn til investering i et rummeligt, intensiveret, bæredygtigt og økologisk effektivt landbrug vil kunne være en fordel for alle og vil kunne skabe mere grøn vækst med mindre udledninger og øget social stabilitet²⁷. For at det skal lykkes, må produktionen ses i forhold til en værdikæde, hvor der er passende adgang til

²⁶ <http://www.ifad.org/hfs/>

²⁷ Som det fremgår af meddelelsen om "En rammepolitik for bistand til løsning af udviklingslandenes fødevaresikkerhedsproblemer" – KOM(2010) 127 – og de hertil knyttede rådskonklusioner af 10.5.2010, som kan ses på:

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/114357.pdf

finansiering, forarbejdning og markeder. Her kan offentligt-private partnerskaber spille en vigtig rolle.

Det er især vigtigt for landbrug og fødevarer sikkerhed at sørge for at selve EU-samarbejdet bliver "virkningsfuldt". Erfaringen har især vist, at det er nødvendigt at tage denne udfordring op på en alsidig måde og se på hele værdikæden: forskning og hertil hørende landbrugsuddannelse, adgang til landbrugsjord, egnede gødningsmidler, vandingsmetoder, transport til markeder, oplagring, finansiering, banker og forsikringer samt forarbejdningskapacitet. Forskning og innovation kan spille en nøglerolle og medføre en afgørende forbedring af fødevareproduktionen, hvis der fokuseres på efterspørgsel, medbestemmelse og tilpasning til modtagernes behov og prioriteter. EU har stor ekspertise inden for bæredygtigt landbrug under forskellige vilkår og har et omfattende netværk med udviklingslandene.

EU kan således bruge landbrug og fødevarer sikkerhed til at vise, at EU har kapacitet til at opnå et samarbejde, der får stor virkning, og til at fremme inklusiv, grøn vækst. Og EU bør derfor bestræbe sig på at sikre, at der bliver taget hensyn til hele produktionskæden, når der ydes bistand. Det kan ske gennem EU-programmer, hvor der fokuseres på kæden, eller ved at der arbejdes bedre eller mere nært sammen med partnerlande og andre donorer om at kombinere indsatsen. I samarbejdet kan der inden for rammerne af partnerskaber med donorer uden for EU og internationale institutioner blandt andet fokuseres på efterspørgselsdrevet forskning og innovation, styring af sektorer og værdikæder, regionale landbrugs- og fødevaremarkeder.

I denne alsidige tilgang til landbrug og fødevarer sikkerhed bør der også tages hensyn til den ernæringsmæssige dimension. Ifølge den seneste videnskabelige forskning er underernæring en hindring for udvikling og er med til at undergrave økonomisk vækst, hvilket kan betyde et tab på op til 3 % af BNP. Det er hovedårsagen til børnedødelighed, og for de børn, som overlever underernæring, kan virkningerne være irreversible og hæmme deres mentale og fysiske udvikling. Ved at bekæmpe underernæring kan der opnås en multiplikatoreffekt for opfyldelsen af millenniumudviklingsmålene.

Både i den almindelige kamp mod fødevaresikkerhed og i dens ernæringsmæssige dimension kan fiskeriprodukter spille en vigtig rolle. Derfor har EU og udviklingslandene en fælles interesse i at fremme bæredygtigt fiskeri, blandt andet med effektive overvågnings-, kontrol- og tilsynssystemer, og bæredygtig udvikling af akvakultur. Partnerskabsaftaler om fiskeri og regionale fiskeriorganisationer spiller i den forbindelse en væsentlig rolle.

- | | |
|-----|--|
| 24. | <i>Hvordan kan EU's udviklingspolitik bedst bidrage til større fødevarer sikkerhed og samtidig opretholde miljøkvalitet? Hvilke politikker og programmer er mest fremmende for småbedrifter og privat investering inden for landbrug og fiskeri?</i> |
| 25. | <i>Hvilke strategiske områder bør EU engagere sig i, især for Afrikas vedkommende? Hvordan kan EU stimulere agroøkologiske metoder inden for landbrug og bæredygtig intensivering af landbrug, bæredygtigt fiskeri og bæredygtig akvakultur?</i> |
| 26. | <i>Hvordan bør EU støtte kampen mod underernæring?</i> |

6. KONKLUSION

Kommissionen er fast besluttet på at fortsætte med at modernisere EU's udviklingspolitik og udgiftsprogrammer for at opnå en større merværdi, mere værdi for pengene og større

effektivitet. Under opfølgningen af denne grønbog vil Kommissionen på grundlag af de indkomne svar forelægge en meddelelse om en moderniseret EU-udviklingspolitik, som blandt andet skal omfatte overvejelser over, om det vil være hensigtsmæssigt at foretage en revision af den europæiske konsensus om udvikling.