

Fiche 4: Mededeling over een thematische voedselzekerheidsstrategie.

Titel:

Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement een thematische voedselzekerheidsstrategie Werk maken van het voedselzekerheidsprogramma om de millennium-doelstellingen voor ontwikkeling te bereiken

Datum Raadsdocument: 31 januari 2006

Nr Raadsdocument: 5837/06

Nr. Commissiedocument: COM (2006) 21

Eerstverantwoordelijke ministerie: Buitenlandse Zaken i.o.m. LNV, EZ, FIN

Behandelingstraject in Brussel:

Nog nader te bepalen, waarschijnlijk Raadswerkgroep OS, i.s.m. andere relevante Raadswerkgroepen en de Raad voor Externe Betrekkingen

Achtergrond, korte inhoud en doelstelling van het voorstel:

Dit voorstel is gerelateerd aan het akkoord van de Europese Raad van december 2005 over de nieuwe Financiële Perspectieven. De Commissie publiceerde in 2004 een overkoepelende mededeling over dit pakket (COM 2004/487). Over deze mededeling werd het parlement separaat geïnformeerd (Kamerbrief 'Reactie op voorstellen van de Commissie inzake de nieuwe Financiële Perspectieven 2007-2013' (Kamerstuk 2003-2004, 21501-20, nr. 259 TK)).

De Europese Raad van december 2005 heeft besloten om de bestaande indeling van categorie IV van de Financiële Perspectieven (extern beleid) te stroomlijnen en te vervangen door zes instrumenten, waarvan er vier nieuw zijn. Reden hiervoor is dat het bestaande spectrum van uiteenlopende budgetlijnen steeds moeilijker op een effectieve en coherente manier te beheren is en dat de huidige situatie bovendien de transparantie en zichtbaarheid van het buitenlandse optreden van de EU compliceert. Het uiteindelijke doel is de coherentie van het externe beleid te bevorderen en de beschikbare middelen effectiever in te zetten.

Naast de twee bestaande instrumenten voor het externe beleid, de instrumenten voor humanitaire hulp en macrofinanciële steun, heeft de Europese Raad ingestemd met het voorstel van de Commissie om vier nieuwe instrumenten in te stellen, waaronder het Instrument voor Ontwikkelingssamenwerking en Economische Samenwerking (zie BNC fiches najaar 2004).

Een aantal bestaande thematische budgetlijnen loopt dwars door de toepassingsgebieden van de afzonderlijke geografische instrumenten heen. Om te voorkomen dat deze budgetlijnen in de nieuwe structuur 'tussen wal en schip vallen', wil de Commissie ze stroomlijnen en bundelen in zeven thematische programma's. Deze thematische programma's worden gedefinieerd op basis van de beginselen van subsidiariteit en toegevoegde waarde, aldus de Commissie. Soms vormt een geografisch programma niet het beste instrument voor een interventie op een bepaald terrein; dan is een thematisch programma de aangewezen vorm. Deze programma's dienen wel aan te sluiten bij en toegevoegde waarde te hebben ten opzichte van de geografische programma's.

Het algemene doel van het thematische programma voedselzekerheid is de voedselzekerheidsagenda verder te stimuleren en daarmee bij te dragen aan het behalen van het eerste Millennium Ontwikkelingsdoel. (tussen 1990 en 2015 het halveren van het aantal mensen dat te lijden heeft onder honger). Meer specifiek moet het thematische programma de effectiviteit van het EU Voedselzekerheidsbeleid vergroten door de nationale programma's te versterken en de onderlinge samenhang ervan te vergroten. In geval van een humanitaire crises zal de hulp door de EU gegeven worden via het Instrument voor Humanitaire hulp. Het thematische programma daarentegen richt zich specifiek op situaties waar sprake is van de overgang van noodhulp naar rehabilitatie en ontwikkeling. Het welslagen van deze overgang hangt sterk af van de plaatselijke situatie en elke situatie is anders. Het programma dient te waarborgen dat de verschillende stadia van hulpverlening goed op elkaar

aansluiten. Hiertoe behoren nadrukkelijke ook situaties waar (tijdelijk) geen samenwerkingsovereenkomst met het betrokken overheden bestaat of de betrokken overheden geen of beperkte controle hebben in het land (kwetsbare staten). Ten slotte kunnen zogenaamde vergeten crisissituaties via het thematische programma worden aangepakt. De EU geeft overigens duidelijk aan dat alle voedselhulp met een humanitaire achtergrond wordt gefinancierd uit het Humanitaire hulp instrument en daarmee nadrukkelijke niet valt onder een van de thematische programma's.

Het programma omvat de volgende strategische prioriteiten:

Wereldwijd niveau: het ondersteunen van internationale collectieve goederen¹ en het financieren van wereldwijde programma's op het gebied van onderzoek en ontwikkeling, capaciteitsversterking, informatie dmv satellietbeelden en bevorderen Noord-Zuid en Zuid-Zuid samenwerking.

Nationaal en regionaal niveau: adresseren van problemen in voedselzekerheid in uitzonderlijke gevallen, vooral in transitie situaties en zogenaamde kwetsbare staten. Dit betreft met name het overbruggen van de kritische fase tussen de afbouw van humanitaire noodhulp en de opzet van wederopbouw en rehabilitatie programma's. Hierbij ligt het accent op de landen waar geografische programma's (tijdelijk) niet werken. Hieronder wordt ook begrepen situaties waarbij een regionale respons nodig is om programma's op landen niveau te ondersteunen.

Alle niveaus: Stimuleren van innovatief beleid en innoverende strategieën, vooral gericht op maatschappelijk middenveld organisaties.

Het programma richt zich voornamelijk op het verbeteren van de voedselzekerheid van de meest kwetsbare en achtergestelde groepen. Het aangaan van partnerschappen speelt een centrale rol in dit programma. Naast de samenwerking met de VN organisaties (FAO, WHO, WFP) richt het programma zich nadrukkelijk ook op nationale en internationale NGO's, overheden en bedrijfsleven.

Het programma is opgesteld op basis van de in 2004 uitgevoerde externe evaluatie van de budgetlijn voor het voedselzekerheidsbeleid. Hieruit bleek ondermeer dat de toegevoegde waarde van de EU boven andere donoren ligt in de focus op de samenhang tussen humanitaire hulp, wederopbouw en ontwikkeling, het aangaan van multi-actor partnerschappen en de combinatie van verschillende instrumenten. Als punten van verbetering kwamen naar voren een betere integratie van voedselzekerheid in de PRSP's, het actief stimuleren in ontwikkelingslanden om lange termijn strategieën voor voedselzekerheid te ontwikkelen en een sterkere nadruk op OS beleidscoherentie, door de activiteiten op gebied van voedselzekerheid in de ontwikkelingslanden te integreren in de "nationale of regionale strategie documenten" (NSD/RSD).

De thematische programma's worden uitgevoerd via de hierboven beschreven financiële instrumenten, m.n. het Instrument voor Europees Nabuur- en Partnerschap en het Instrument voor Ontwikkelingssamenwerking en Economische samenwerking. De financiële portefeuilles voor deze instrumenten zullen met de begrotingsautoriteit in het kader van de medebeslissingsprocedure worden vastgesteld. Binnen deze portefeuilles dienen de financiële middelen voor de thematische programma's toegewezen te worden. De verordeningen die de basis leggen voor de financiële instrumenten zullen ook als basis dienen voor maatregelen in het kader van de thematische programma's in de desbetreffende regio's.

De Commissie zal een indicatie geven van het totale bedrag per thematisch programma op basis van een meerjarig indicatief kader dat twee jaar voor het begin van het desbetreffende begrotingsjaar aan het EP en de Raad zal worden voorgelegd

¹ Collectieve goederen zijn door de "International Task Force on Global Public Goods" gedefinieerd als zaken die; belangrijk voor de internationale gemeenschap, niet adequaat kunnen of zullen worden geadresseerd door individuele afzonderlijke landen en daardoor collectief en op multilaterale basis dienen te worden geadresseerd.

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

Besluitvormingsprocedure en rol Europees parlement: n.v.t., betreft een mededeling.

Instelling nieuw Comitologie-comite: n.v.t.

Subsidiariteit, proportionaliteit:

Subsidiariteit: Strikt genomen niet van toepassing: het betreft een mededeling. Voor zover tot een beoordeling dient te worden overgegaan is het oordeel: positief.

Het invullen van de lacunes in het bestaande instrumentarium heeft een duidelijk toegevoegde waarde. Ook het accent dat het programma legt op samenwerking met een breed scala aan partners (VN organisaties, NGO's, bedrijfsleven, overheden) is een pré. De brede opzet van het thematische programma draagt echter ook het risico in zich voor duplicering. Het programma is niet duidelijk hoe overlap tussen de activiteiten van de EU en de afzonderlijke lidstaten zal worden voorkomen.

Proportionaliteit: Strikt genomen niet van toepassing: het betreft een mededeling.

Het thematische programma heeft een grote mate van flexibiliteit om in te spelen op specifieke lokale of regionale knelpunten. De mededeling kan worden beschouwd als geschikt middel om de thematische programma's te presenteren. Met deze opzet hoopt de Commissie het rigide keurslijf van verordeningen te vermijden. Ook in beleidsmatig opzicht - de keuze voor thematische programma's - voldoet de mededeling aan de eis van proportionaliteit. De mededeling gaat echter onvoldoende in op hoe het thematische programma zal worden geïmplementeerd. Hierdoor is het niet mogelijk om een uiteindelijk oordeel te geven over de proportionaliteit.

Consequenties voor de EU-begroting:

Het voorstel heeft geen directe consequenties voor de hoogte van de EU begroting. De middelen voor de thematische programma's moeten komen uit het pakket van financiële instrumenten voor categorie IV (extern beleid). In de Triloog van 4 april 2006 over de Financiële Perspectieven is een totaalplafond voor categorie IV afgesproken (€ 49,464 mrd. voor 2007-2013).

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

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

Voorgestelde implementatietermijn(bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) en met commentaar t.a.v. haalbaarheid:

Het is de bedoeling dat de thematische programma's zullen worden ingesteld met ingang van de periode waarin de nieuwe Financiële Perspectieven van kracht zijn (1 januari 2007).

Consequenties voor ontwikkelingslanden

Het thematische programma voedselzekerheid is gericht ontwikkelings- en transitielanden. Het programma is van belang, aangezien voedselzekerheid door zijn verschillende dimensies niet specifiek binnen één van de zes door de Commissie voorgestelde instrumenten valt en daardoor mogelijk onvoldoende aandacht krijgt. Het programma, zoals de Commissie aangeeft, heeft als doel om de lacunes in het bestaande beleid zoveel mogelijk af te dekken, met name waar het gaat om de overgang tussen het noodhulp instrument en andere vormen van hulp zoals rehabilitatie en ontwikkeling. De consequenties voor ontwikkelingslanden zijn dus in principe positief, maar zonder een inzicht in de financiële toewijzing moeilijk te voorspellen.

Nederlandse belangen en eerste algemene standpuntbepaling

Over het algemeen onderschrijft Nederland de uitgangspunten van het thematisch programma voedselzekerheid. Het thematische programma geeft de EU de mogelijkheid om naast de bestaande instrumenten (humanitaire hulp en ontwikkelingssamenwerking) ook een strategische bijdrage te leveren aan het onderzoeken en aanpakken van de langere termijn oorzaken van voedselcrises. Nederland onderschrijft tevens het belang van een goede aansluiting van interventies op het gebied van humanitaire hulp, rehabilitatie en ontwikkelingssamenwerking in de landen, vooral in het geval van crises. In de praktijk is deze aansluiting onvoldoende en de EU heeft hier, als een van de grootste humanitaire donoren, een belangrijke verantwoordelijkheid. De humanitaire hulpverlening, met als belangrijkste doelstelling om de directe noden te verlichten dient rekening te houden met de langere termijn doelstellingen van de landen, terwijl ontwikkelingssamenwerking rekening dient te houden met de in rehabilitatiefase vastgestelde behoeften van de bevolking.

Met deze doelstellingen heeft het thematische programma dus een duidelijke toegevoegde waarde door het invullen van de lacunes in het bestaande EU instrumentarium. Naast de hierboven beschreven aansluiting van noodhulp, rehabilitatie en ontwikkeling ziet Nederland het grote belang van de extra aandacht in het programma voor de kwetsbare en falende staten, omdat deze veelal niet door de geografische programma's van de EU worden gedekt. Vaak zijn dit landen waar ook de EU lidstaten niet actief (kunnen) zijn. Tenslotte wordt het accent dat het programma legt op samenwerking met een breed scala aan partners (VN organisaties, NGO's, bedrijfsleven, overheden) positief beoordeeld.

De brede opzet van het thematische programma draagt echter ook het risico in zich voor duplicering. Nederland is van mening dat met de introductie van thematische programma's moet worden voorkomen dat activiteiten die tot de thema's gerekend worden niet ook nog eens op een andere plek – buiten de thematische programma's – mogen voorkomen. Voorbeeld hiervan is landbouwkundig onderzoek dat onder bepaalde voorwaarden onder dit thema gefinancierd kan worden. Tevens is er een risico voor overlap tussen de activiteiten van de EU en de afzonderlijke lidstaten. Het programma is niet duidelijk hoe dit wordt voorkomen.

Nederland vraagt de Commissie inzicht te geven in hoe wordt voorkomen dat dezelfde activiteiten vanuit meerdere EU-bronnen worden gefinancierd. Tevens zal de Commissie gevraagd worden duidelijk aan te geven hoe de afbakening van verantwoordelijkheden gezien wordt tussen de EU en de afzonderlijke lidstaten op dit gebied.

De mededeling is echter niet duidelijk hoe de, overigens goed beschreven, concepten worden vertaald naar concrete programma's en welke resultaten daarvan verwacht kunnen worden. Nederland is van mening dat de resultaatgerichtheid waar de Commissie eerder heeft gezegd naar te willen streven en de aandacht voor prestatie-indicatoren, complementariteit en toegevoegde waarde t.a.v. andere internationale actoren in deze mededeling verder uitgewerkt hadden kunnen. Zonder concretere informatie hierover is het niet mogelijk inzicht te krijgen hoe het thematische programma een bijdrage kan leveren aan bovengenoemde doelstellingen. Nederland is van mening dat de Commissie er goed aan gedaan zou hebben het beheer en de uitvoering van het programma duidelijker te omschrijven dan thans het geval is. Over comitologie wordt nauwelijks gesproken. Nederland zal de Commissie vragen meer inzicht te geven in de uitvoering van het programma en aangeven of de strategie is onderworpen aan management committee-procedures.

Nederland vindt het verder jammer dat de Commissie geen indicatie geeft over de omvang van de beschikbare middelen voor dit thematische programma. Als de Commissie het van belang acht dat er 'gestuurd' wordt op thema's, horen daarbij ook voorstellen voor bedragen die men hiervoor wil uittrekken. Voor een gedegen oordeel is deze informatie van essentieel belang. Nederland verzoekt de

Commissie duidelijkheid te geven over de hoogte van de beschikbare middelen en over de financiële toeschrijving van het programma aan de instrumenten.

Concluderend is Nederland van mening hoewel de achtergrond voor het thematische programma wordt ondersteund, er nog teveel onduidelijkheden over de invulling van het programma bestaan, om een goed oordeel over het programma te kunnen geven.