



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, 17.9.2009
KOM(2009) 461 endelig

**RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET, EUROPA-PARLAMENTET, DET
EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET**

EU-RAPPORT 2009 OM SAMMENHÆNG I UDVIKLINGSPOLITIKKEN

SEK(2009) 1137 endelig

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	EU's forpligtelse til at fremme sammenhæng i udviklingspolitikken	3
2.	Organisatoriske Mekanismer	4
3.	Fremskridt inden for de tematiske områder	5
3.1.	Handel	6
3.2.	Miljø.....	6
3.3.	Klimaforandringer.....	6
3.4.	Sikkerhed.....	7
3.5.	Landbrug	7
3.6.	Fiskeri.....	7
3.7.	Den sociale dimension af globalisering, beskæftigelse og anstændigt arbejde	8
3.8.	Migration.....	8
3.9.	Forskning.....	8
3.10.	Informationssamfundet	9
3.11.	Transport	9
3.12.	Energi	9
4.	Vurdering af virkningen af en øget sammenhæng i udviklingspolitikken for millenniumudviklingsmålene: En resultatorienteret tilgang	10
5.	Konklusion	12

1. EU'S FORPLIGTELSE TIL AT FREMME SAMMENHÆNG I UDVIKLINGSPOLITIKKEN

I erkendelse af at andre af EU's politikker på andre områder end udvikling har haft visse utilsigtede følger for tredjelande og med udgangspunkt i OECD's arbejde på dette område, har EU udviklet et koncept med sammenhæng i udviklingspolitikken, der sigter mod at skabe synergier mellem EU's politikker ud over bistands- og udviklingsmålene. En velgennemtænkt udformning og gennemførelse af EU's politikker skulle øge effektiviteten af både udviklingsbistanden og andre politikområder samt sikre en effektiv udnyttelse af ressourcer ved at mindske graden af usammenhængende politikker og skabe synergier.

For at realisere dette mål forpligtede EU sig i 2005 til at sikre sammenhæng i udviklingspolitikken inden for 12 politikområder¹ og har efterfølgende brugt tid og energi på at styrke procedurerne, instrumenterne og mekanismerne på alle niveauer inden for dette område. Denne indsats er formelt beskrevet i den europæiske konsensus på udviklingsområdet, som blev vedtaget i 2005, og Kommissionen udsendte i september 2007 den første situationsrapport om sammenhæng i udviklingspolitikken i EU, hvor Kommissionens og EU-medlemsstaternes synspunkter og erfaringer blev samlet, i overensstemmelse med mandatet fra Rådet i maj 2005.

En resultatorienteret tilgang til evaluering af sammenhængen i udviklingspolitikken

Den debat, der fulgte efter offentliggørelsen af rapporten om sammenhæng i udviklingspolitikken af 2007, samt drøftelserne med civilsamfundets organisationer og internationale organisationer, navnlig OECD, om emner relateret til sammenhæng i udviklingspolitikken, førte i forbindelse med udarbejdelsen af EU's rapport om sammenhæng i udviklingspolitikken for 2009 til fornyede overvejelser om EU's strategier og til øget fokus på virkningerne på udviklingslande.

Rapporten for 2009 er udfærdiget med udgangspunkt i en tostrengt tilgang, idet den både bygger på de positive erfaringer fra 2007 og derudover indeholder evidensbaserede analyser af sammenhængen i udviklingspolitikken. Der blev på baggrund af bidrag fra medlemsstaterne og Kommissionens tjenestegrene udarbejdet en opdateret analyse af de politiske ændringer. Rapporten fra 2009 skal som sådan tegne et billede af EU's bestræbelser på at fremme sammenhæng i udviklingspolitikken på EU-plan såvel som nationalt og internationalt samt på at rapportere om fremskridt i forbindelse med opfyldelsen af målene for sammenhæng i udviklingspolitikken.

Rapporten for 2009 fremlægger endvidere en overordnet begrebsramme, der knytter de 12 EU-politikområder til millenniumudviklingsmålene (MDG) for udviklingslandene, og indeholder en beskrivelse af tre konkrete caseundersøgelser i udviklingslande i Afrika, hvor situationen er særlig kritisk, for så vidt angår MDG'erne. To caseundersøgelser vedrører MDG'erne (MDG1 om sult og MDG6 om bekæmpelse af hiv/aids) i tre udviklingslande (Etiopien, Mozambique og Senegal for så vidt angår MDG1, og Rwanda, Tanzania og Zambia i forbindelse med MDG6), mens den tredje caseundersøgelse fokuserer på den fælles Afrika-

¹ Rådets konklusioner fra maj 2005 om sammenhæng i udviklingspolitikken. De tolv politikområder er handel, miljø, klimaforandringer, sikkerhed, landbrug, fiskeri, den sociale dimension af globalisering, beskæftigelse og anstændigt arbejde, migration, forskning og innovation, informationssamfundet, transport og energi.

EU-strategi som et samarbejde med potentiale til at fremme sammenhæng i udviklingspolitikken.

2. ORGANISATORISKE MEKANISMER

EU har siden 2007 styrket sin indsats for at sikre sammenhæng i udviklingspolitikken væsentligt og har fokuseret på at gennemføre de politiske forpligtelser, der blev indgået i 2005 samt på at styrke mekanismerne til fremme af sammenhæng i udviklingspolitikken og sørge for, at de anvendes mere effektivt, og at kendskabet til dem øges.

Kommissionen har høstet stor anerkendelse for sit arbejde med at sikre sammenhæng i udviklingspolitikken, hvilket kommer til udtryk i den seneste ekspertevaluering, som Komiteen for Udviklingsbistand (DAC) har foretaget af EU-bistanden.² Kommissionen skærpede i 2008 sin indsats på området yderligere ved at effektivisere og optimere anvendelsen af tværtjenstlige høringer og konsekvensundersøgelser, som begge er effektive mekanismer til at fremme sammenhæng i udviklingspolitikken. På internationalt plan bidrog Kommissionen til OECD's reflektionstiltag inden for rammerne af DAC om revideringen af DAC-mandatet og bidrog dermed til at sætte sammenhæng i udviklingspolitikken højt på OECD's fremtidige dagsorden.

Rådet gjorde visse fremskridt med det rullende arbejdsprogram for sammenhæng i udviklingspolitikken, screeningen af Rådets dagsorden for sammenhæng i udviklingspolitikken og fælles rådsmøder, selv om det har vist sig, at der kun foretages en relativt begrænset opfølgning på disse tiltag. Selv om EU-formandskaberne kan spille en førende rolle for at fremme sammenhæng i udviklingspolitikken, er deres indsats i sagens natur begrænset til den periode, formandskabet varer, hvilket ofte medfører manglende kontinuitet fra det ene EU-formandskab til det næste.

Europa-Parlamentet opprioriterede sammenhæng i udviklingspolitikken i sidste halvdel af sin valgperiode. Parlamentets medlemmer stillede mange skriftlige forespørgsler om specifikke aspekter af EU's politikker, herunder migration, handel og fiskeri, og disses virkninger på udviklingslandene. Den 17. juni 2008 vedtog Europa-Parlamentet desuden en beslutning om sammenhæng i udviklingspolitikken og virkningen på udviklingen i Vestafrika af EU's udnyttelse af visse biologiske naturressourcer.

De enkelte **medlemsstater** har også gjort fremskridt på området. Mange af medlemsstaterne har intensiveret deres indsats for at sikre sammenhæng i udviklingspolitikken, optimeret deres institutionelle mekanismer for at fremme sammenhæng i udviklingspolitikken og igangsat en mere intensiv dialog med samfundet som helhed. De medlemsstater, hvor der er et retsgrundlag for sammenhæng i udviklingspolitikken, har haft nemmest ved at fremme sammenhæng i udviklingspolitikken. Der er dog stadig kun ringe fokus på udviklingsspørgsmål i de ministerier, der ikke beskæftiger sig med dette område. Dette forstærkes af vanskeligheden ved at dokumentere andre politikkers endelige virkning på fattigdom i udviklingslande, hvilket gør det vanskeligt at påvise resultaterne af en øget indsats for at sikre sammenhæng i udviklingspolitikken.

Der tegner sig dog ikke kun et rosenrødt billede. Vanskeligheder på nationalt plan overføres ofte til EU-plan og er undertiden selvforstærkende. Medlemsstaterne peger på, at den

² Ekspertevaluering af De Europæiske Fællesskaber i 2007 foretaget af Komiteen for Udviklingsbistand under OECD.

manglende politiske vilje og det manglende fokus på bekæmpelse af fattigdom på verdensplan udgør de alvorligste hindringer for fremskridt inden for sammenhæng i udviklingspolitikken. Modsatrettede interesser gør det undertiden vanskeligt for Rådet at sikre, at dens budskaber om sammenhæng i udviklingspolitikken er konsekvente.

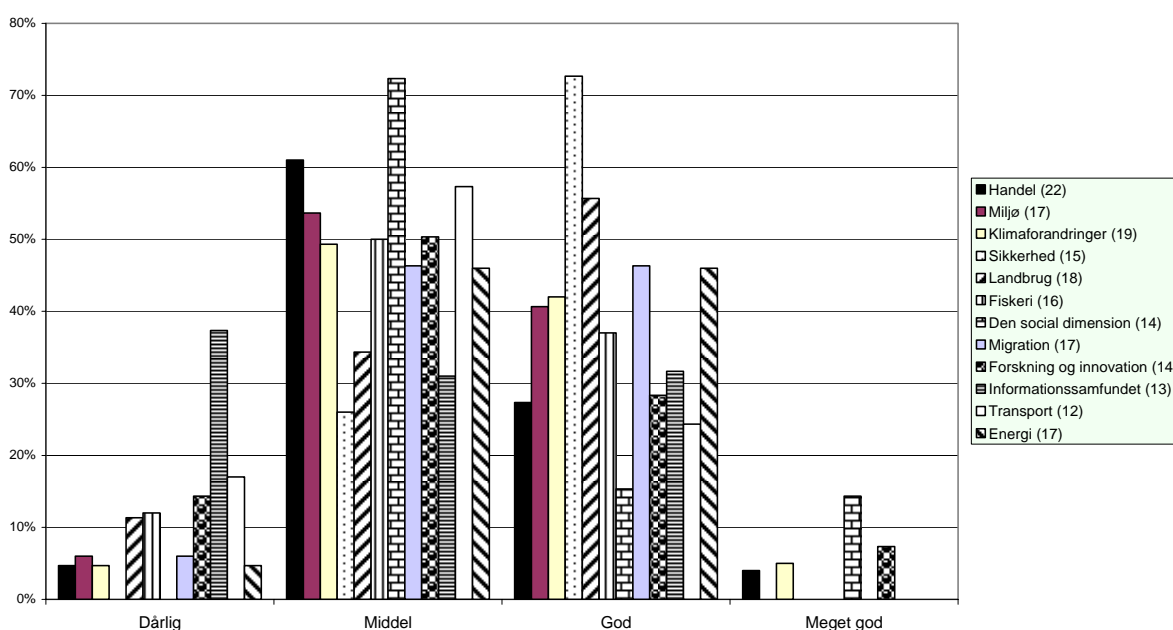
Der synes således at være grobund for at foreslå en mere strategisk tilgang. Rapporter om fremskridtene inden for sammenhæng i udviklingspolitikken inden for de 12 politikområder har været et vigtigt middel til at gøre opmærksom på området og påvise vigtigheden af en bredere EU-politik for udvikling. Det var nødvendigt at styrke instrumenterne til indførelse af sammenhæng i udviklingspolitikken for bedre at udnytte mulighederne i EU's udviklingspolitikker. Hvis der skal ske reelle fremskridt, er EU imidlertid nødt til at ændre sin strategi for området. Frem for at overvåge samtlige politikkers virkning på udviklingslande kan EU fremme sammenhæng i udviklingspolitikken på en mere effektiv måde ved at anlægge en mere målrettet strategi. EU bør udvælge nogle af de vigtigste udfordringer inden for udvikling, nøje undersøge hvordan EU kan bidrage til at tackle dem ved hjælp af en bred vifte af politikker og instrumenter, samt sikre, at der er politisk opbakning til at møde disse udfordringer.

EU skal i denne tredje fase også bestræbe sig på at fremme partnerskaber for sammenhæng i udviklingspolitikken. EU og udviklingslandene kan f.eks. sætte gang i en debat om de høringsmekanismer, der fastsættes i retningslinjerne for konsekvensundersøgelsen, Cotonou-aftalen og muligvis også Afrika-EU-partnerskabet, og forbedre dem, hvis det er nødvendigt.

3. FREMSKRIDT INDEN FOR DE TEMATISKE OMRÅDER

Udviklingstakten har ikke været ens for de 12 politikområder. Rapporten om sammenhæng i udviklingspolitikken evaluerer de fremskridt, der er gjort inden for hvert enkelt område og identificerer udestående punkter, der skal håndteres for at skabe synergi mellem de forskellige politikker.

Evaluerings af medlemsstaternes samlede fremskridt mod opfyldelse af forpligtelserne vedrørende indførelse af sammenhæng i udviklingspolitikken inden for følgende områder: (antal medlemsstater angivet i parentes)



3.1. Handel

Der er sket fremskridt med opfyldelsen af forpligtelserne vedrørende indførelse af sammenhæng i udviklingspolitikken inden for handel på de områder, hvor EU kan kontrollere resultatet, f.eks. autonome præferenceordninger for udviklingslande (som f.eks. GSP og markedsadgang i overgangsperioden for AVS-lande, der har paraferet en ØPA-aftale). EU har arbejdet aktivt for at sikre resultater inden for andre områder og fortsætter denne indsats for at opnå udviklingspositive resultater. På multilateralt plan forudsætter et gennembrud i WTO's³ Doha-udviklingsdagsorden, at alle de vigtigste aktører forpligter sig, herunder også de største vækstøkonomier. På bilateralt plan afhænger en vellykket indgåelse af ØPA-aftaler og hurtige tiltag af, at begge parter (EU og partnerlandene) gør en helhjertet indsats for at opnå aftaler, der fremmer regional integration og tager højde for udviklingsdimensionen.

3.2. Miljø

EU har gjort betydelige fremskridt med at integrere udviklingsdimensionen i miljøpolitikken, hvilket bl.a. kommer til udtryk i initiativet for bæredygtigt forbrug og bæredygtig produktion, skovbrugspakken og en styrkelse af dialogen med udviklingsøkonomier, herunder vækstøkonomier. Der er dog stadig enkelte kritiske punkter, der skal håndteres, såsom forbedring af den internationale miljøstyring og øget fokus på gennemførelsen af konventionen om biologisk mangfoldighed.

Øget sammenhæng i udviklingspolitikken er altafgørende for miljøpolitikken, hvis det skal lykkes at gøre økonomierne i såvel de industrialiserede lande som udviklingslandene miljøvenlige, og dermed sikre en tryggere og mere "gæstfri" verden. Der er brug for stærke og samlede politikker, der kan udstikke klare retningslinjer for den brede offentlighed og give mulighed for en hurtig og nem overgang til en miljøvenlig international økonomi. Sammenhæng i udviklingspolitikken sikrer de værktøjer, der er behov for (f.eks. høringsmekanismer, konsekvensundersøgelser) for at sikre, at udviklingslandene bliver en integreret del af denne udvikling.

3.3. Klimaforandringer

Der er gjort betydelige fremskridt inden for klimapolitikken, idet man her bedre har formået at formulere udviklingsdimensionen og gradvist øge forståelsen af vigtigheden af sammenhæng mellem de forskellige politikker. På EU-plan giver den klima- og energipakke, der blev vedtaget i 2008, gode muligheder for udviklingslandene, navnlig for så vidt angår mekanismerne for ren udvikling, CO₂-lagring (Carbon Capture and Storage), bæredygtig produktion af biobrændstoffer, udvikling af strategier til nedbringelse af CO₂-udledninger osv. Andre fremskridt er oprettelsen af den globale klimaalliance i 2007 samt FN's klimaforhandlinger om perioden efter 2012, som bl.a. skal sikre, at udviklingsdimensionen integreres i forberedelserne til FN's klimakonference i København i december 2009, samt udviklingspolitikkerne, som nu i højere grad integrerer afbødnings- og tilpasningsforanstaltninger, selv om gennemførelsen heraf stadig er i sin vorden.

Den finansielle og økonomiske krise, som kan medføre, at opmærksomheden og budgetmidlerne i både de industrialiserede lande og udviklingslandene koncentrerer om mere presserende emner, gør det endnu vigtigere at styrke den politiske dialog, så der kan udvikles

³ Verdenshandelsorganisationen.

en fælles vision med de mest udsatte udviklingslande, hvor den nødvendige sammenhæng mellem klima, energi og udvikling er i fokus.

3.4. Sikkerhed

Den Europæiske Union støtter fredsprocesserne i mange udviklingslande både politisk, finansielt og militært, og er dermed med til at skabe den stabilitet og fred, som er nødvendig for udviklingen i disse lande. Som det fremgår af rapporten om gennemførelsen af den europæiske sikkerhedsstrategi, som blev godkendt af Det Europæiske Råd i december 2008, er der imidlertid fortsat behov for en styrket sammenhæng.

På EU-plan vanskeliggør søjlestrukturen fortsat en sammenhængende indsats mellem ESFP-missioner og udviklingssamarbejdet. Kommissionens og Rådets tjenestegrene holder hinanden gensidigt underrettet, men der er brug for en yderligere forbedring af den interinstitutionelle koordinering, planlægning og beslutningstagning. Det er især vigtigt at sikre en hensigtsmæssig prioritering og koordinering af EU's aktiviteter samt at sikre, at de er i overensstemmelse med partnerlandenes initiativer. EU bør også i højere grad bestræbe sig på at tale med én stemme på dette område. Det strategiske Afrika/EU-partnerskab for fred og sikkerhed er en vigtig milepæl på vejen til øget sammenhæng i udviklingspolitikken.

3.5. Landbrug

Den internationale krise med høje fødevarerpriser i 2007-2008 satte fødevarerituationen i udviklingslandene i et nyt lys, idet den tydeligt viste de mange faktorer, der gør sig gældende, og deres komplicerede indbyrdes sammenhænge. Virkningen af EU's landbrugspolitik skal derfor overvejes nøje i lyset af denne store kompleksitet. Den nylige tilpasning af den fælles landbrugspolitik er et skridt i den rigtige retning, ikke mindst fordi den over de kommende år afvikler en stor del af støtten til europæiske landbrugere og reducerer eksportsubsidierne i EU. Udover ændringerne i landbrugspolitikken reagerede EU også hurtigt på krisen med høje fødevarerpriser ved bl.a. at bevilge 1 mia. EUR til fødevarerfaciliteten, og viste dermed sit stærke engagement for at bekæmpe fattigdom og fremme fødevarerikigheden i partnerlandene. Som supplerende foranstaltning besluttede EU at lade landbruget være i fokus for udviklingsindsatsen og indførte en beskyttelsesklause for fødevarerikigheden, som hjælper med at sikre fødevarerikigheden i forbindelse med de økonomiske partnerskabsaftaler, der er indgået med staterne i Afrika, Vestindien og Stillehavet (AVS-landene).

Fødevarer- og landbrugsområdet vil fortsat være højt prioritet i de kommende år, og landbrugspolitikken i både EU og udviklingslandene vil på længere sigt være nødt til at tage højde for de vanskeligheder, der vil følge af klimaforandringerne, den demografiske udvikling, ændringer i forbrugsmønstrene og den begrænsede adgang til nyt opdykningsland. For at brødføde verdens voksende befolkning skal fødevarerproduktionen på internationalt plan være fordoblet inden 2050 – og firedoblet i Afrika. I det lys bliver de største udfordringer at øge produktiviteten i landbruget, navnlig i udviklingslandene, og sikre en bæredygtig produktion. Sammenhæng mellem landbrugs- og udviklingspolitikken i EU vil gøre det muligt at imødekomme disse udfordringer.

3.6. Fiskeri

EU har ved at erstatte de gamle fiskeriaftaler med fiskeripartnerskabsaftaler gennemført de udviklingsvenlige politiske rammer, der blev etableret med reformen af den fælles fiskeripolitik i 2002 og 2004. EU's foranstaltninger for at bekæmpe ulovligt, urapporteret og

ureguleret fiskeri er vigtige for at undgå svindende ressourcer og for at forebygge, at udviklingslandene mister potentielle fangster og dermed indtægter. Der er dog stadig visse uafklarede punkter med hensyn til aftalernes bæredygtighed og sociale konsekvenser. Den kommende reform af den fælles fiskeripolitik giver mulighed for at tage politikens eksterne dimension op til fornyet overvejelse og gøre den mere miljøvenlig.

3.7. Den sociale dimension af globalisering, beskæftigelse og anstændigt arbejde

Hvad angår den globale dimension af globalisering, er der en række vidtfavnende emner (anstændigt arbejde, køn, børn, unge, beskæftigelsesprogrammer), der skal håndteres, og hvor det er vigtigt, men vanskeligt, at sikre koordinering og sammenhæng. EU yder fortsat en stor indsats for at gøre opmærksom på vigtige emner i internationale fora. Med den globale økonomiske krise er den sociale dimension af globalisering og anstændigt arbejde blevet endnu vigtigere for at sikre udvikling og bekæmpelse af fattigdom. En afgørende forudsætning for at nå disse mål er at øge den sociale beskyttelse, finansiere sociale sikkerhedsnet og gennemføre dagsordenen for anstændigt arbejde. Det er i denne forbindelse også afgørende systematisk at fremme og tage højde for kønsaspektet.

3.8. Migration

Den Europæiske Union søger via sin samlede migrationsstrategi at sikre, at fordelene ved migration udnyttes til gensidig gavn for EU og dets partnerlande. Processen med at sikre sammenhæng i udviklingspolitikken er medvirkende til at sikre fremskridt inden for dette ømtålelige område. EU har styrket sin dialog med tredjelande om migrations- og udviklingsspørgsmål og har i samarbejde med disse lande sat øget fokus på de gensidige spørgsmål og udfordringer vedrørende migration. Denne indsats skal fortsættes, hvis det skal lykkes at møde den politiske udfordring med at tilbyde reelle migrations- og mobilitetsmuligheder for borgere i udviklingslande, der lovligt søger beskæftigelse i EU. Der har også været set nærmere på, hvorvidt socioøkonomiske rettigheder kan overføres, hvilket er et emne, der skal undersøges nærmere i de kommende år. Man er endvidere gået i gang med at indføre en række tiltag vedrørende især pengeoverførsler, øget mobilitet og en tættere tilknytning til og styrket dialog med diasporaorganisationer. Det er også fortsat vigtigt at fremme arbejdskraftmigration, matchning af efterspørgsel og -udbud af arbejdskraft, effektiv overførsel og anerkendelse af nye færdigheder samt forhindre "hjerneflugt". Derudover vil der blive set nærmere på den økonomiske krises og klimaforandringernes virkninger på migration.

3.9. Forskning

EU bidrager fortsat til udviklingsmålene via sine forskningsprogrammer samt til at fremme deltagelsen af forskere fra udviklingslandene i forskningsprojekter og mobilitetsordninger. Forskningspolitikken har ydet et afgørende bidrag til udvikling via finansiering i projekter inden for en lang række områder, som f.eks. sundhed eller fødevarerikkerhed.

Alligevel er der generelt stadig en lav deltagelse af forskere fra udviklingslande. En af de største hindringer for udviklingslandenes deltagelse i forskningssamarbejdet er deres begrænsede forskningskapacitet og infrastruktur.

Udover aktioner til støtte for udviklingslandene, samt ikke mindst styrkelse af forskningskapaciteterne, lægges der især vægt på at intensivere dialogen med de regionale organer for at identificere fælles forskningsprioriteter og -kapaciteter for fælles forskning.

Den Afrikanske Unions Kommission (AUC) har i denne forbindelse en potentielt vigtig rolle, idet den f.eks. kan stå i spidsen for et afrikansk forskningsprogram samt spille en aktiv rolle i forbindelse med fremme af forskningspartnerskabet mellem Afrika og Europa

3.10. Informationssamfundet

EU har taget vigtige skridt for at fremme et rummeligt informationssamfund. EU har intensiveret sit forskningssamarbejde med udviklingslandene på ikt-området og har fremskyndet samarbejdet om reguleringsspørgsmål. Internettets udbredelse er også et emne, der behandles af Den Afrikanske Union (AU) og Den Europæiske Union (EU) som led i det nye strategiske partnerskab for videnskab, information og rumforskning. EU støtter gennem dette partnerskab opbygning af infrastrukturer og udvidelse af ikt-kapaciteten i udviklingslande. Mulighederne i dette partnerskab skal udforskes yderligere for at intensivere forskningssamarbejdet, fortsætte den politiske dialog og øge indsatsen for at udvide ikt-infrastrukturen.

3.11. Transport

På transportområdet bliver der i stadig højere grad søgt sammenhæng gennem mere afbalancerede foranstaltninger for de forskellige transportformer, navnlig i landene syd for Sahara, og ved et øget fokus på tværgående forhold. Det er nødvendigt med bedre rammer for koordinering og samarbejde for at fastsætte mål og initiativer for sammenhæng i udviklingspolitikken. Infrastrukturpartnerskabet vil være et godt udgangspunkt, hvis de involverede aktører ønsker at gøre brug af den foreliggende mulighed.

En styrkelse af samarbejdet mellem Europa og Afrika på transportområdet er kernen i meddelelsen om et partnerskab mellem Den Europæiske Union og Afrika. Formålet er at sammenkoble de transeuropæiske og afrikanske net. Kommissionen vil stille sin erfaring fra den europæiske transportpolitik til rådighed for sine afrikanske partnere for på den måde at bidrage til et mere effektivt transportsystem og til udviklingen af det afrikanske kontinent, så det kan takle udfordringer som fattigdom, miljødelæggelse og migrationsubalancer.

3.12. Energi

Energiområdet har i de seneste to år været genstand for stor politisk bevågenhed, og det er blevet forsøgt at skabe synergier med udviklingspolitikken. EU's klima- og energipakke fra 2008 kan f.eks. få betydning for udviklingslandene, ikke mindst via dens afsnit om biobrændstoffer, idet der her skabes nye muligheder for biobrændstofeksport. Dette vil medføre både muligheder og risici, som skal afvejes omhyggeligt. Udviklingsdimensionen af EU's biobrændselspolitik er på denne baggrund blevet overvejet nøje. Ligeledes er det muligt at skabe synergi i gennemførelsen af udviklingspolitikker i særlige udviklingslande og hjælpe lande med et godt potentiale for at producere og anvende biobrændstoffer, under behørig hensyntagen til den bæredygtighedsordning, der er fastsat i EU's direktiv om vedvarende energi. Der er også opnået fremskridt inden for andre initiativer, hvilket kommer til udtryk med etableringen og gennemførelsen af energialoger med udviklingslandene, inklusive vækstlandene, samt med vedtagelsen af et tematisk program til støtte for miljøet og bæredygtig forvaltning af naturressourcer, herunder energi, i udviklingslandene.

Fremtidige energipolitikker og energirelaterede teknologistrategier i EU vil spille en afgørende rolle for en bæredygtig økonomisk udvikling af EU, dets reaktioner på klimaforandringer samt dets indsats for at hjælpe udviklingslandene med at opfylde

millenniumudviklingsmålene. Det er nødvendigt at udnytte de synergier, der eksisterer mellem EU's politikker og politikkerne i udviklingslandene. Denne komplementaritet øger adgangen til bæredygtig energi for alle parter, samtidig med at det giver mulighed for at opfylde vigtige klimamål. Det betyder, at den økonomiske udvikling kan fortsætte og bidrage til opfyldelsen af de dobbelte mål, der er fastsat for fattigdomsbekæmpelse ved at give bedre adgang til energi og ved at holde klimaforandringerne inden for en acceptabel grænse⁴.

4. VURDERING AF VIRKNINGEN AF EN ØGET SAMMENHÆNG I UDVIKLINGSPOLITIKKEN FOR MILLENNIUMUDVIKLINGSMÅLENE: EN RESULTATORIENTERET TILGANG

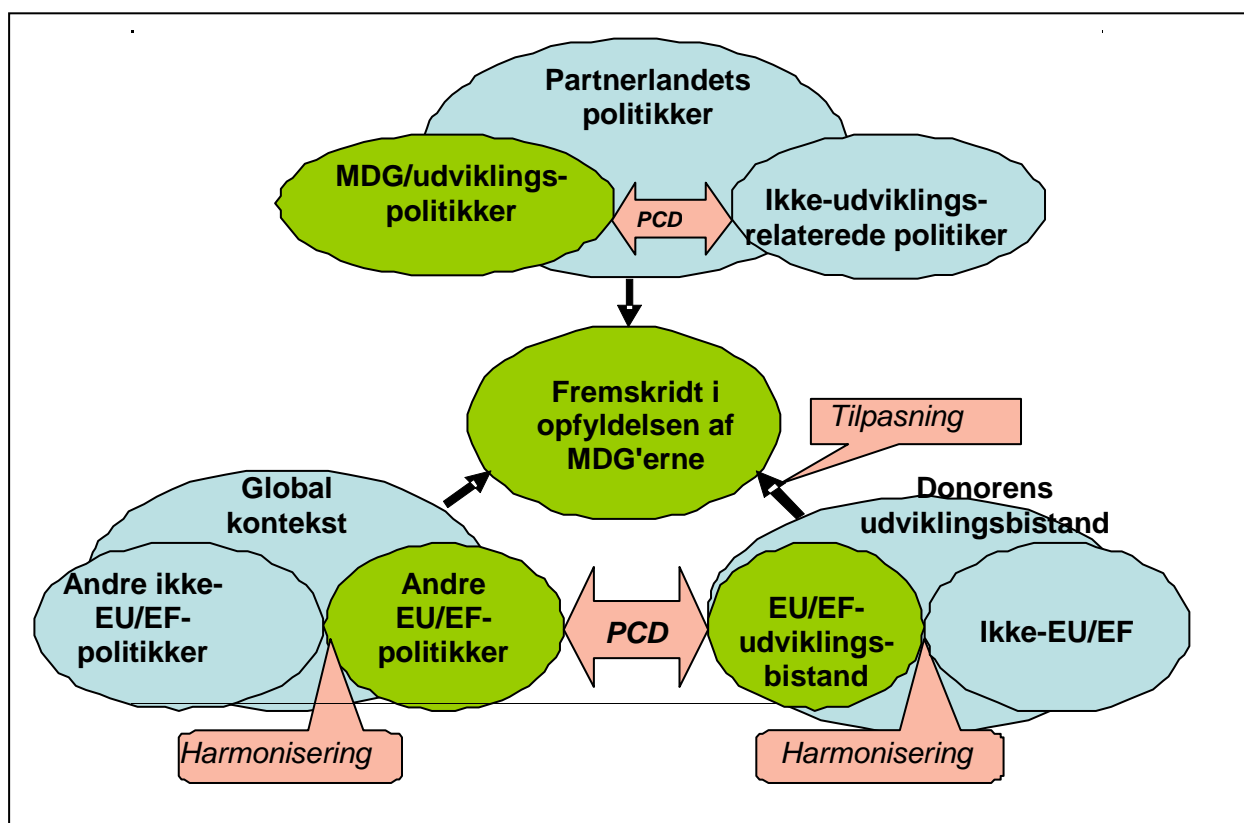
EU's forskningspapir om midtvejsstatus over millenniumudviklingsmålene "the MDGs at Midpoint: where do we stand and where do we need to go?"⁵ er udgangspunktet for begrebsrammen for vurderingen af den betydning, som en øget sammenhæng i udviklingspolitikken har for udviklingslandene. Heri understreges betydningen af tre politikområder, nemlig den globale sammenhæng, udviklingsbistand og national politik, som er vigtige for opfyldelsen af millenniumudviklingsmålene.

Selv om samspillet mellem disse tre områder er afgørende for at vurdere fremskridtene med hensyn til millenniumudviklingsmålene, har indsatsen for at sikre sammenhæng i udviklingspolitikken primært fokus på samspillet mellem politikkerne for udviklingsbistand og EU's øvrige politikker, som illustreret nedenfor (fig. 1).

⁴ EU har som mål at begrænse den gennemsnitlige globale temperaturstigning til 2°C over det førindustrielle niveau.

⁵ http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/mdg_paper_final_20080916_en.pdf, Bourguignon et al (2008b).

Figur 1: Samspillet mellem de forskellige politikker og fremskridt med hensyn til millenniumudviklingsmålene (MDG)



Denne ramme giver mulighed for en systematisk udforskning af både de positive og de negative virkninger, som andre EU-politikker udover bistandspolitikken, kan have på udvikling, og navnlig på opfyldelsen af millenniumudviklingsmålene. Der er oftest størst fokus på de mulige negative virkninger, men rammen tilskynder også til at klarlægge de mulige synergier og positive virkninger for udviklingen, ud over de mål, der er fastsat for politikernes kerneområde.

Oplysninger, som blev indsamlet i forbindelse med feltundersøgelser i Mozambique, Etiopien og Senegal under caseundersøgelsen af **MDG1** (om sult), bekræftede, at der er en række virkninger i forbindelse med EU's standarder for fødevarerikkerhed og landbrugs- og handelspolitik. Problemet med at vurdere de nøjagtige virkninger af f.eks. EU's relative rolle eller andre internationale og nationale politikker er fortsat en hindring, og ethvert forsøg på at fastsætte politiske henstillinger på baggrund af dette samspil skal overvejes nøje. EU's politikker og nationale politikker overlapper undertiden hinanden og skaber de samme virkninger. Etiopiens og Senegals overgang fra at handle med bulkprodukter til at sælge en række differentierede produkter på EU-markederne kan f.eks. i lige så høj grad tilskrives EU's politiske initiativer (standarder for fødevarerikkerhed, landbrugs- og handelspolitikker), som det kan tilskrives et bevidst forsøg fra de to landes side på at skifte til mere differentierede produkter med større merværdi. Hvad angår fiskeri, har situationen i Senegal tydeligt vist muligheden for at skabe synergier mellem EU's fiskeripartnerskabsaftale og Senegals fiskeripolitik, som skal styrkes og støttes. Hvad angår klima- og energipolitikker, bør EU's nuværende internationale indsats for at forenkle udviklingslandenes adgang til CDM hjælpe de tre lande til at drage fordel af fremtidige CDM-projekter. Derudover bør de muligheder, som afsnittet om biobrændstoffer i EU's klima- og energipakke fra 2008 giver, give både

Mozambique og Etiopien mulighed for yderligere udvikling inden for dette område, hvilket forventes at have positive virkninger på f.eks. bekæmpelsen af fattigdom i Mozambique.

Caseundersøgelsen af **MDG 6** (vedrørende bekæmpelse af hiv/aids) ser nærmere på virkningen af EU's handelspolitik, navnlig de handelsrelaterede aspekter af internationale ejendomsrettigheder, samt forsknings- og migrationspolitikker for adgangen til hiv-behandling i Tanzania, Zambia og Rwanda. Det fremgår af denne undersøgelse, at hverken Rwanda eller Zambia evnede at udnytte den fleksibilitet, som TRIPS-aftalen giver, hvilket skyldtes årsager, der ikke var direkte relateret til aftalen. I Tanzania synes der dog at være et vist spillerum til at udforske og udnytte de fleksible muligheder i TRIPS-aftalen og til at gøre fremskridt med hensyn til millenniumudviklingsmålene.

Med hensyn til forskningspolitikken fremgår det af undersøgelsen, at enkelte større projekter i Tanzania, som er finansieret af Kommissionen, allerede har bidraget til bekæmpelsen af hiv/aids, eller har et stort potentiale for at bidrage hertil. Den seneste udvikling inden for migrationspolitikken viser, at EU i højere grad er blevet opmærksom på migrationspolitikkenes virkning på antallet af medarbejdere i udviklingslandenes sundhedssektorer. Undersøgelsen har dog hidtil ikke formået at fremlægge konkret dokumentation for, at bestemmelserne fungerer i praksis.

Caseundersøgelsen af **den fælles EU-Afrika-strategi** ser nærmere på den potentielle virkning af sammenhæng i udviklingspolitikken. Denne fælles strategi blev vedtaget i 2007 og er ny strategi for det langvarige samarbejde mellem de to kontinenter, som rækker ud over Afrikas grænser, ud over udviklingspolitikken og ud over de institutionelle aktører. Denne nye strategi har også været et vigtigt skridt i retning af at behandle Afrika som en helhed og realisere princippet om arbejdsdeling og derved styrke sammenhængen og komplementariteten i EU's foranstaltninger. Den fælles EU-Afrika-strategi har i den korte tid, fra den blev indført og trådte i kraft, vist sig at have visse, om end begrænsede, virkninger på indsatsen for at sikre en udviklingsvenlig sammenhæng i udviklingspolitikken. Det er vigtigt, at forventningerne er realistiske i lyset af de mange udfordringer, der er forbundet med gennemførelsen af denne fælles strategi.

5. KONKLUSION

Rapporten fra 2009 holder sig inden for det oprindelige mandat og udgør grundlaget for at vurdere fremskridtene med at sikre sammenhæng i udviklingspolitikken i EU. Derudover baserer rapporten sig på en resultatorienteret tilgang, idet den undersøger de virkninger, som EU's politikker har haft på udviklingslandene og deres kapacitet til at opfylde millenniumudviklingsmålene, samt den fælles EU-Afrika-strategis potentiale i forbindelse med at sikre sammenhæng i udviklingspolitikken. Rapporten tilvejebringer med denne tostrengede tilgang både konkret dokumentation fra udviklingslandene på relevansen af sammenhæng i udviklingspolitikken og tydeliggør, hvordan EU via en bred vifte af politikker kan støtte udviklingslandene i deres bekæmpelse af fattigdom. Rapporten er et informationsredskab, som har til formål at anspore til debat og feedback fra en lang række både private og offentlige aktører.