



Brussel, 11.4.2013
COM(2013) 194 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

Eindverslag over de tenuitvoerlegging van de voedsel­faciliteit van de EU

{SWD(2013) 107 final}

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

Eindverslag over de tenuitvoerlegging van de voedsel­faciliteit van de EU

LIJST VAN ACRONIEMEN

AFSI	Voedsel­zekerheids­initiatief van L'Aquila
AGIR Sahel	Wereldwijde alliantie voor het weerbaarheids­initiatief
AU-IBAR	Inter-Afrikaans bureau voor dierlijke hulpbronnen
CSP/RSP	Nationale/regionale strategiedocumenten
DEVCO	Directoraat-generaal EuropeAid Ontwikkeling en Samenwerking
EOF	Europees Ontwikkelingsfonds
EU	Europese Unie
FAO	Voedsel- en landbouworganisatie van de Verenigde Naties.
FSTP	Thematisch programma voor voedsel­zekerheid
IFAD	Internationaal fonds voor agrarische ontwikkeling
MFK	Meerjarig financieel kader
NGO	Niet-gouvernementele organisatie
NOA	Niet-overheidsactor
PSNP	Programma voor het ontwikkelen van productieve vangnetten
SHARE	Steun aan weerbaarheid in de Hoorn van Afrika
SWD	Werkdocument van de diensten van de Commissie
VN	Verenigde Naties
UNHHTF	VN-task force op hoog niveau
UNRWA	Organisatie van de Verenigde Naties voor hulpverlening
WB	Wereldbank
WFP	Wereldvoedselprogramma

1. INLEIDING

In 2008 kwam er een ommekeer in de langdurige trend van dalende voedselprijzen met een enorme verhoging van de prijzen voor basisvoedingsmiddelen. Hierdoor werden **meer dan 100 miljoen mensen in ontwikkelingslanden het slachtoffer van hongersnood**. Door de hoge en fluctuerende voedselprijzen verergerde de voedselonzekeerheid nog, zeker voor de meest kwetsbare personen, en kwam het in verschillende landen tot voedselrellen.

Tijdens de G8-top in juli 2008 kondigde de Commissie haar plannen aan voor een Voedselcilititeit ter waarde van **1 miljard euro om de gevolgen van de voedselprijzen crisis op grote schaal te kunnen aanpakken**. De bestaande EU-instrumenten¹ moesten worden opgewaarderd om te kunnen reageren op een economische schok van een dergelijke omvang. Op 16 december 2008 werd de Voedselcilititeit ("Snelleresponscilititeit voor maatregelen tegen de scherpe stijging van de voedselprijzen in de ontwikkelingslanden") opgericht.

De voedselcilititeit van de EU was het **eerste grote financiële antwoord op de voedselcrisis** en droeg bij aan een betere internationale coördinatie in de VN en de G8. Het grootste deel van de voedselcilititeit werd toegevoegd aan de bijdrage van 3,9 miljard dollar die de Commissie deed aan het Voedselzekerheidsinitiatief van L'Aquila (L'Aquila Food Security Initiative - AFSI). Het AFSI werd in juli 2009 door de G8-leiders gelanceerd en biedt 22 miljard dollar hulp aan duurzame landbouw en voedselzekerheid in ontwikkelingslanden voor een periode van drie jaar. Als vervolg op deze engagementen heeft de **EU recenter ook twee nieuwe initiatieven genomen om te reageren op de gigantische voedselcrisis in de Hoorn van Afrika en de Sahel** (SHARE² en AGIR³ Sahel). Bovendien heeft de Commissie een nieuw beleidskader goedgekeurd om de weerbaarheid van de meest kwetsbare bevolkingsgroepen en gemeenschappen in de toekomst te verbeteren⁴.

In een periode van **drie jaar (2009-2011)** werd de voedselcilititeit van de EU **voornamelijk gericht op de periode tussen de noodhulp en de ontwikkelingshulp op middellange en lange termijn**. De doelstellingen waren:

- het aanmoedigen van een positieve aanbodrespons van de landbouwsector in de begunstigde landen en regio's;
- de negatieve effecten van de schommelende voedselprijzen voor de plaatselijke bevolking te verminderen, overeenkomstig de mondiale doelstellingen voor voedselzekerheid, met inbegrip van de VN-normen inzake voedingsbehoeften; en
- het versterken van de productiecapaciteit en het bestuur van de landbouwsector om de duurzaamheid van steunmaatregelen te verbeteren.

Overeenkomstig deze doelstellingen kwamen drie categorieën maatregelen in aanmerking voor financiering: maatregelen voor een **beterre toegang tot landbouwinputs en -diensten**, maatregelen voor het **creëren van vangnetten** en andere **kleinschalige maatregelen om de productie** overeenkomstig de behoeften van het land te verhogen.

¹ Het mechanisme "Vulnerability FLEX " (500 miljoen euro), de B-portefeuille van het Europees Ontwikkelingsfonds (185,9 miljoen euro), het Thematische programma voor voedselzekerheid (50 miljoen euro) en ECHO (210 miljoen euro).

² Supporting Horn of Africa Resilience/Steun aan weerbaarheid in de Hoorn van Afrika.

³ Alliance globale pour l'Initiative Résilience/Wereldwijde alliantie voor het weerbaarheidsinitiatief.

⁴ COM(2012) 586.

Dit verslag bevat informatie over de uitvoering, de resultaten en de mogelijke gevolgen, en de belangrijkste lessen en aanbevelingen om huidige en toekomstige EU-programma's voor voedselzekerheid te verbeteren.

Bij deze mededeling hoort een werkdocument van de diensten van de Commissie (Staff Working Document, SWD), waarin meer details staan over de getroffen maatregelen en hun effect op korte termijn⁵.

2. PROGRAMMERING EN UITVOERING

In maart 2009 heeft de Commissie het Europees Parlement en de Raad een **algemeen plan voor de tenuitvoerlegging** van de voedselvoorzieningsfaciliteit voorgelegd, met daarin een lijst van doellanden en het verwachte evenwicht tussen de entiteiten die in aanmerking komen voor de tenuitvoerlegging. Het plan bevatte ook een indicatieve financiële verdeling: i) 920 miljoen euro voor 50 landen geselecteerd op basis van indicatieve criteria, ii) 60 miljoen euro voor interventies op regionaal niveau in Afrika en iii) 20 miljoen euro voor ondersteuningsmaatregelen.

In mei 2010 waren de middelen integraal vastgelegd. Dat de goedkeuringsprocedure zo snel verliep is in grote mate te danken aan de taskforce die door de Commissie is opgezet, aan het gebruik van snelle procedures en aan de soepele opstelling van het Europees Parlement, dat heeft aanvaard haar controlerechten binnen kortere termijnen uit te oefenen.

Hoewel de activiteiten grotendeels liepen zoals was gepland, werd het **algemeen plan in de loop van de tenuitvoerlegging toch op een aantal punten gewijzigd, voor een waarde van 5,2 % van de voedselvoorzieningsfaciliteit van de EU**⁶. In de Comoren kon de uitvoering niet doorgaan en voor een aantal landen werden de middelen verminderd (b.v. Madagascarij, Guinee, Sao Tomé en Principe) of vermeerderd (b.v. Zambia). De maatregelen voor begrotingsondersteuning konden niet worden uitgevoerd zoals eerst was gepland⁷, anderzijds werd **via ngo's en de EU-lidstaten meer steun toegekend dan de oorspronkelijk was gepland**. Het merendeel van de activiteiten liep in 2011 ten einde. Een aantal interventies werd pas in de eerste helft van 2012 afgewerkt⁸. Op 31 december 2010 lagen voor de voedselvoorzieningsfaciliteit van de EU in totaal **179 contracten en overeenkomsten vast**⁹ voor **232 projecten**. Begrotingssteun en projecten met internationale en regionale organisaties vielen onder het centrale beheer van DEVCO, samen met de ondersteuningsmaatregelen, terwijl projecten met ngo's en agentschappen van de lidstaten in januari 2010 aan de EU-delegaties werden doorgegeven. De Commissie heeft **bijna 100 % van het totaalbedrag van 983,7 miljoen euro uitgekeerd** (zonder de ondersteuningsmaatregelen). Dat een dergelijk groot aandeel kon worden uitgekeerd is te danken aan het gebruik van snelle procedures, nauwlettend toezicht en soepele herschikkingen.

In de verordening was bepaald dat ten hoogste 2 % van de voedselvoorzieningsfaciliteit van de EU (dus ten hoogste 20 miljoen euro) kon worden besteed aan **ondersteuningsmaatregelen**, met

⁵ SWD(2013) 107.

⁶ SWD(2013) 107.

⁷ Begrotingsondersteuningsprogramma's waren minder omvangrijk dan gepland in de Comoren, Madagascarij, Niger, Ethiopië en Zambia.

⁸ Voor een heel klein aantal projecten heeft de Commissie een verlenging toegekend tot 31 december 2012, omdat aan een goed draaiend project later nog meer middelen werden toegekend (Zambia) of omdat de omstandigheden erg moeilijk waren (Mali, Jemen, Afghanistan en Kirgizstan).

⁹ Met uitzondering van 5,8 miljoen euro voor Zambia vastgelegd in 2011.

inbegrip van de aanwerving van tijdelijk personeel in de EU-delegaties, toezicht, controle, evaluatie, studies, conferenties en technische bijstand. Uiteindelijk **werd hiervoor 17,3 miljoen euro gebruikt**. Aanvullend op deze steunmaatregelen heeft de Commissie in de hoofdzetel tien posten herschikt om het initiatief op te zetten.

3. TOEZICHT, CONTROLE EN EVALUATIE

Op de voedsel­faciliteit is nauwlettend toezicht gehouden: op **176 projecten** (ruim 75 % van de projecten van de voedsel­faciliteit) **is toezicht gehouden via de resultaatgerichte controle (Results-Oriented Monitoring of ROM)** en de 236 controleverslagen die zijn opgesteld door externe deskundigen, zijn geanalyseerd door personeel van de Commissie in Brussel en in EU-delegaties en zijn in de meeste gevallen gedeeld met zowel de uitvoerende partners als de lokale overheden.

De projecten kregen goede punten, met 70 % van de projecten die "zeer goed en goed" scoorden, 23 % met "problemen" en slechts 7 % waarvoor "ernstige moeilijkheden" werden vastgesteld¹⁰. **Deze resultaten liggen dicht bij de gemiddelden van de ROM-resultaten van EU-projecten in het algemeen, zoals die in 2011 zijn beoordeeld**¹¹. Vaak werd na het einde van het project een tweede controlemissie uitgevoerd om na te gaan welke vooruitgang was geboekt en hoe de aanbevelingen waren opgevolgd.

Daarnaast zijn ook **regelmatige voortgangsverslagen en specifieke eindverslagen** bezorgd door de uitvoerende partners¹², met wie bezoeken ter plaatse en regelmatige coördinatievergaderingen zijn gehouden. Alle informatie uit de controles is in een **algemeen beheersscorebord** opgenomen, dat werd ontwikkeld als een interactief instrument waarmee informatie over de controle in real time kon worden bijgewerkt in de Commissie en de EU-delegaties.

Er zijn op drie niveaus **onafhankelijke evaluaties** uitgevoerd: i) op **projectniveau voor de projecten uitgevoerd door internationale organisaties, ngo's en agentschappen van de lidstaten**, ii) op **niveau van de uitvoerende partners** (b.v. FAO¹³, AU-IBAR) en iii) op **algemeen niveau** voor de voedsel­faciliteit van de EU¹⁴. In 2011-2012 werd een eindevaluatie gemaakt van de voedsel­faciliteit van de EU volgens de evaluatiemethodologie van de Commissie. Daarin werd met name geconcludeerd dat de Commissie de voedsel­faciliteit doeltreffend ten uitvoer heeft gelegd, dat de interventies relevant waren en dat de projecten duidelijk een positief effect hadden voor de begunstigden. De impact had nog groter kunnen zijn met een langere uitvoeringsperiode en een minder brede geografische spreiding. Bovendien publiceerde de Europese Rekenkamer onlangs een speciaal verslag over de doeltreffendheid van ontwikkelingshulp van de Europese Unie voor voedsel­zekerheid in Afrika bezuiden de Sahara, waarin onder meer wordt aanbevolen dat de EU de haalbaarheid

¹⁰ Eindverslag van de resultaatgerichte controle beschikbaar op de DEVCO-website.

¹¹ Jaarverslag 2012 over het ontwikkelingsbeleid en het beleid inzake externe bijstand van de Europese Unie en de tenuitvoerlegging daarvan in 2011. SWD(2012) 242 final.

¹² Samengevoegde gegevens uit verslagen worden voorgesteld in punt 4 "Resultaten en mogelijke gevolgen".

¹³ "European Union Food Facility. Foundations for future action. FAO Initial Review of Selected Projects". http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/ISFP/EuFF_web.pdf

¹⁴ Eindevaluatie van de voedsel­faciliteit: http://ec.europa.eu/europeaid/what/development-policies/intervention-areas/ruraldev/food_intro_en.htm

onderzoekt van een permanent instrument om de gevolgen van mogelijke toekomstige voedselcrises in ontwikkelingslanden aan te pakken¹⁵.

4. RESULTATEN EN MOGELIJKE GEVOLGEN

Ondanks de korte looptijd heeft de voedsel­faciliteit meer dan **59 miljoen rechtstreekse begunstigen** bereikt, met **gevolgen voor 93 miljoen onrechtstreekse begunstigen**, van wie de meeste kleine landbouwers en hun families zijn¹⁶. Deze interventies zijn afgestemd op het beleid en de prioriteiten van de partnerlanden en de uitvoering verliep **gecoördineerd met, aanvullend op en in samenhang met de instrumenten voor voedselzekerheid van de EU**, zoals het thematische programma voor voedselzekerheid en de programma's van de EU-lidstaten en andere donoren.

Ruim **65 % van de interventies hebben bestaande programma's versterkt**, met extra financiële middelen die via bestaande uitvoeringsstructuren werden verstrekt waar dat nodig en mogelijk was. Op deze manier kon **snel en binnen de korte looptijd van de voedsel­faciliteit worden gereageerd**. Aangezien het een onderdeel was van de door de UNHCTF gecoördineerde internationale reactie op de voedselprijzen­crisis, werd bijna **60 % van de financiering verstrekt via VN-agentschappen**.

Dankzij de **sterke aanwezigheid van deze agentschappen op het terrein** en de daaruit voortvloeiende goede zichtbaarheid van de voedsel­faciliteit op nationaal niveau, was een **aangepaste en tijdige reactie mogelijk**. De voedsel­faciliteit was ook belangrijk bij het **versterken van de partnerschappen van de Commissie met de in Rome gevestigde instellingen van de VN**¹⁷; dit heeft uiteindelijk geleid tot de ondertekening van een intentieverklaring voor een kader voor programmatische samenwerking inzake voedselzekerheid en voeding¹⁸. De interventies zijn ook ten uitvoer gelegd door **ruim 425 niet-overheidsactoren**, meestal op lokaal en nationaal niveau. Ruim twee derde van hen is aangeworven voor de VN-agentschappen, 124 anderen zijn door de Commissie aangeworven en werken in het kader van de oproep tot het indienen van voorstellen.

De voornaamste verwezenlijkingen, resultaten en gevolgen op korte termijn van de voedsel­faciliteit worden hieronder weergegeven voor elk van de drie soorten maatregelen die in de verordening staan.

4.1. Maatregelen voor een betere toegang tot landbouwinputs en -diensten

De meeste interventies van de voedsel­faciliteit (62 %) waren gericht op het **verbeteren van de landbouwproductie en/of de toegang tot inputs van kleine boeren**. De toewijzingen van landbouwinputs vormden het grootste onderdeel van de projecten die de FAO en de ngo's uitvoerden. 124 600 ton gecertificeerde en verbeterde zaden en 950 000 ton meststoffen werden verdeeld onder de betrokken landbouwers. Het belangrijkste probleem op dit vlak was

¹⁵ Speciaal verslag nr. 1: Doeltreffendheid van de ontwikkelingshulp van de Europese Unie voor de voedselzekerheid in Afrika bezuiden de Sahara Europese Rekenkamer.

¹⁶ In dit cijfer zijn de begrotingssteunmaatregelen en activiteiten van regionale organisaties niet inbegrepen.

¹⁷ FAO, Wereldvoedselprogramma en IFAD.

¹⁸ Intentieverklaring over programmatische samenwerking inzake voedselzekerheid en voeding, ondertekend door de FAO, het Wereldvoedselprogramma, het IFAD en de Commissie op 27 juni 2011.

de combinatie van de specifieke vereisten van de landbouwkalender met de bindende procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten en de beperkte beschikbaarheid op de lokale markt. Zoals de uitvoerende partners meldden hebben de verschillende projecten geleid tot een **gemiddelde stijging van de landbouwproductie met 50 %** (variërend tussen 20 % en 100 %) en een **gemiddelde stijging van het jaarlijkse gezinsinkomen met bijna 290 euro** (variërend tussen 40 euro en 2100 euro).

In Guatemala hebben de FAO en het Wereldvoedselprogramma gezamenlijk de landbouwproductiviteit en afzetcapaciteit van 14 000 kleine boeren versterkt. In Alta Verapaz is de maïsproductiviteit van landbouwers gestegen van gemiddeld 2,1 ton/hectare naar gemiddeld 3,5 ton/hectare. Gezinnen konden gemiddeld 20% meer produceren omdat sommige producenten zich beter konden organiseren en konden beantwoorden aan internationale kwaliteitsnormen.

De productie is ook gestegen via projecten die **gericht waren op veehouders en hen totaal 834 000 dieren hebben opgeleverd** (runderen, geiten, varkens en kippen). Er is een enorme impact verwezenlijkt op het vlak van productiviteit door **meer mechanisering in de landbouw** (in Zambia bijvoorbeeld heeft het gebruik van lichter zaaigereedschap in plaats van zware ploegen geleid tot meer gendergelijkheid omdat planten en wieden traditioneel door vrouwen wordt gedaan) en een **verlaging van de sterfte** dankzij de vaccinatie van het vee.

AU-IBAR heeft het project VACNADA ("Vaccines for the Control of Neglected Animal Diseases in Africa", vaccinaties voor de controle van verwaarloosde dierziekten) uitgevoerd in **28 landen in Afrika bezuiden de Sahara**. Er werden in totaal **44,6 miljoen stuks vee gevaccineerd** tegen 4 besmettelijke dierziekten, waarmee het aantal gevallen van deze ziekten in de betrokken gebieden drastisch werd teruggedroefd. Dankzij de **grotere immuniteit als gevolg van de vaccinaties konden de veehouders** (met name kleine boeren die de kosten voor vaccinaties niet zelf konden dragen) **hun veestapel houden, hun overschot verkopen en hun huishoud- en onvoorziene uitgaven bekostigen**.

Het project heeft ook gezorgd voor een betere productiecapaciteit (in sommige gevallen zelfs een verbetering met 100 %) en een betere kwaliteit van de gebruikte vaccins doordat materiaal ter beschikking werd gesteld en de installaties van de laboratoria die de vaccins produceren, werden verbeterd. Bovendien werden ook opleidingen georganiseerd om de capaciteit van de veterinaire diensten te vergroten.

Bij de meeste projecten ging de **verdeling van zaden/meststoffen en vee gepaard met de verdeling van gereedschap, vaccins en landbouwmachines**. Meer dan 88 000 machines en post-oogstinstallaties werd ter beschikking gesteld van de begunstigden. Partnerschappen met de particuliere sector, in het bijzonder via lokale wederverkopers van landbouwproducten, hebben niet alleen gezorgd voor een **betere beschikbaarheid en circulatie van de inputs, maar ook de lokale economie gestimuleerd**. Meerdere projecten hadden betrekking op de diversificatie van de productie (bijvoorbeeld tuinbouw in Bangladesh, fokken van kleinvee in Tanzania, visbakken, middelgrote productie van kookbananen ("plantain") of groenten in Haiti) waardoor de begunstigden **toegang kregen tot een meer gediversifieerde voeding**. De projecten verhoogden ook de productie voor de markt, waardoor huishoudens die voordien van landbouw voor levensonderhoud leefden, nu ook een klein inkomen kregen.

Met het project Self Help Africa dat in Ethiopië werd uitgevoerd, is de landbouwproductie voor 17 500 huishoudens gestegen met 35 % dankzij de verdeling van 606 miljoen ton verbeterde zaden, 29 miljoen ton diervoeder, 278 000 medicijnen voor dieren (antibiotica en anthelmintica) en machines (zaadreinigers, irrigatiepompen, materiaal voor de zuivelproductie) en de bouw van 16 zadenwinkels. Het **jaarlijks inkomen** van de begunstigden is **gestegen en ligt tussen ongeveer 290 en 1500 euro**.

De acties hadden betrekking op de **capaciteitsopbouw als ondersteuning voor een duurzame stijging van de landbouwproductiviteit**. Activiteiten voor capaciteitsopbouw

gingen gepaard met een arsenaal aan acties als opleidingen voor landbouwers over landbouw- en irrigatietechnieken; daarnaast werd ook de capaciteit van de lokale landbouworganisaties en producentenverenigingen vergroot. De opleidingssessies waren niet alleen gericht op landbouwers, maar ook op ambtenaren en andere belanghebbenden. **Bijna 2,5 miljoen mensen hebben baat gehad bij de verschillende opleidingsactiviteiten.** Methoden voor voorlichting zoals de landbouwpraktijkscholen in het veld ("Farmer Field Schools") en rurale promotoren bleken efficiënte kanalen om advies te geven via demonstraties op de boerderijen over onder meer de intensivering van duurzame productie, goede landbouwpraktijken, bodembehoud, bodemvruchtbaarheidbeheer, kleinschalige irrigatie en gewasdiversificatie.

In **Zambia** is de voedselproductie gestegen dankzij een betere toegang tot landbouwinputs en het stimuleren van de beginselen van bodembehoud. Tijdens de voorlichtingsdagen op de Farmer Field Schools gaven 400 voorlichters hun kennis inzake bodembehoud door aan telkens 28 landbouwers die elk op hun beurt weer 15 andere deelnemende landbouwers hebben opgeleid. Op die manier konden bijna 180 000 landbouwers worden bereikt.

De verspreiding van de praktijken inzake bodembehoud hebben geleid tot een **stijging met gemiddeld 30% in de maïsproductie, van 2 ton/hectare naar 2,6 ton/hectare.** In het verlengde van de 16,9 miljoen euro die via de voedselvoorziening naar het project is gegaan, wordt een nieuwe bijdragen van 11,1 miljoen euro gepland (gefinancierd door het Europees Ontwikkelingsfonds) om het bodembehoud in het land nog verder te verspreiden.

4.2. Maatregelen voor het creëren van vangnetten en voedingsgerelateerde maatregelen

Met maatregelen voor het creëren van vangnetten ter waarde van ongeveer 138 miljoen euro konden de begunstigden het hoofd bieden aan de gevolgen van de hoge voedselprijzen, voornamelijk via projecten voor werkzekerheid ("cash for work") en voedselzekerheid ("food for work") en bonnenstelsels. Armen op het platteland (en soms ook in de stad) hebben baat gehad bij vangnetmaatregelen (zoals PNSP in Ethiopië) en "cash and food for work"-projecten (onder meer in Sierra Leone en Pakistan). Maatregelen voor het creëren van vangnetten zijn uitgevoerd door partners met ervaring in het uitdelen van geld of eten, zoals de Wereldbank, UNRWA en het Wereldvoedselprogramma, maar ook door ngo's, die een kwart van het geld dat via hen verdeeld is, hebben gebruikt voor "cash for work" (57 miljoen euro).

In de meeste gevallen heeft het extra inkomen uit activiteiten de begunstigden geholpen bij het doorstaan van de voedselprijzen crisis of zelfs - in een paar gevallen - de natuurrampen die hen tijdens de looptijd van de voedselvoorziening hebben getroffen (droogte, overstromingen). Bovendien heeft het de armsten ook weerbaarder gemaakt en gezorgd dat zij hun bezittingen waarmee zij voor hun productie zorgen (dieren, kleine machines) niet hoefden te verkopen. Zo konden gezinnen na de crises hun leefomstandigheden verbeteren.

In **Bangladesh** hebben de "cash and food for work"-projecten 607 000 mensen geholpen via kortetermijnwerk voor 121 000 marginale of landloze landbouwers tijdens de magere seizoenen; **met 989 overstromingsbestendige landbouwprojecten zoals dijken, toegangswegen, verhoogde gronden en zaaibedden, en irrigatiefaciliteiten die zijn gebouwd of hersteld werden 1,7 miljoen mensen beschermd.**

In erg specifieke gevallen werd ook voedsel uitgedeeld, als onderdeel van "food for work" of zelfs als voedselhulp, aan de meest kwetsbaren. Zo heeft de UNRWA in de bezette Palestijnse gebieden 34 500 ton voedsel uitgedeeld en heeft het Wereldvoedselprogramma 96 600 ton uitgedeeld in landen met gebieden waar ernstige voedselschaarste heerst (b.v. Pakistan, Bangladesh en Guatemala).

In ruim één derde (37 %) van die projecten waren de activiteiten voedselgerelateerd. De voedsel­faciliteit verbeterde de voedingstoestand van de meest kwetsbare personen en kinderen in het bijzonder. Meerdere interventies waren specifiek gericht op kinderen tot 6 jaar en op zwangere en borstvoedende vrouwen, om zo de gevolgen van de voedselprijzen­crisis in te perken. In Niger, Mali en Liberia bijvoorbeeld werden meer dan 25 000 ton levens­middelen en miljoenen vitamines uitgedeeld en werden 141 000 begunstigen, voornamelijk moeders en medisch en paramedisch personeel, opgeleid over manieren om voeding te verbeteren.

In **Mali** kregen ruim 11 miljoen kinderen tussen 6 en 59 maanden vitamine-A-supplementen; in **Niger** werden 1,3 miljoen kinderen geholpen dankzij de campagnes om moeders te wijzen op het belang van het voorkómen van ondervoeding. In **Guatemala** hebben 100 000 kinderen tussen 6 en 36 maanden en 50 000 zwangere en borstvoedende vrouwen bijkomende voedselrantsoenen gekregen, en kregen 8 000 boeren die voor eigen gebruik verbouwen, voedselrantsoenen omdat zij deelnemen aan opleidingsactiviteiten.

4.3. Andere kleinschalige maatregelen om de landbouwproductie te verhogen

Veel van de projecten hadden ook andere componenten om de productie te verbeteren, bijvoorbeeld op het vlak van de verliezen na de oogst, de beschikbaarheid en bewaring van water en de toegang tot de markten. Er werden in totaal 315 350 hectare landbouwgrond hersteld of geïrrigeerd, 13 656 dijken, dammen en microdammen en ruim 10 600 km wegen (voornamelijk ontsluitingswegen) aangelegd of hersteld. Andere kleinschalige maatregelen waren bijvoorbeeld het verstrekken van microkredieten en de bouw van zadencentra en onderzoeksfaciliteiten.

In het **noorden van Afghanistan** hebben 4 880 gezinnen deelgenomen aan een "cash for work"-programma met infrastructuur- en wateractiviteiten, met als resultaat dat **107 km wegen en 1 057 km irrigatiekanalen zijn aangelegd of hersteld**; daarnaast werd **3 164 hectare land geschikt gemaakt voor landbouw**, waardoor de landbouwproductiviteit en de toegang tot dorpen en markten werd verbeterd, in het bijzonder tijdens de winter. Hierdoor konden 218 000 mensen gebruik maken van de herstelde of nieuwe infrastructuur en overstromingsbeschermingsmaatregelen, en kregen 6 500 families toegang tot veilig drinkwater.

Andere activiteiten hadden betrekking op visserij (Cambodja, Filippijnen, Guinee, Conakry, Mozambique), landbouw in stadsgebieden (Kenia), ondersteuning voor beleidskader (Nepal), vermeerdering van zaaizaad (Burkina Faso, Niger, Nepal, Mozambique) of bodembehoud (Zambia).

De voedsel­faciliteit heeft positieve gevolgen op het leven van **ruim 59 miljoen rechtstreeks begunstigen doordat de duurzame landbouwproductie van kleine boeren werd gestimuleerd, de verliezen na het oogsten werden beperkt en de toegang tot de markten werd verbeterd.** Dankzij de interventies verbeterde de capaciteit van de kleine boeren op het vlak van grond, vee en waterbeheer en kregen zij betere en meer gedifferentieerde bronnen van inkomsten. Bovendien droeg de voedsel­faciliteit ook bij aan een **betere toegang tot voedsel en een betere voedsel- en voedingssituatie voor de meest kwetsbare personen, in het bijzonder vrouwen en kinderen.**

5. BELANGRIJKSTE LESSEN EN AANBEVELINGEN

Geleerde lessen

1. De EU heeft aangetoond in staat te zijn de voedsel­faciliteit ter waarde van 1 miljard euro te kunnen opzetten en uitvoeren. Met dit gedurfde initiatief heeft de **EU zichzelf op het voorplan gezet in de donorgemeenschap op het vlak van duurzame**

landbouw en voedselzekerheid. Sindsdien is de EU de eerste donor gebleven op het vlak van voedselzekerheid, een onderwerp dat de internationale agenda blijft beheersen met het Voedselzekerheidsinitiatief van L'Aquila en de "New Alliance for Food and Nutrition Security" van de G8.

2. De geslaagde tenuitvoerlegging van de voedsel­faciliteit was onder meer te danken aan de **vlotte uitwerking en de omvang, maar zeker ook aan de mate waarin op de omstandigheden kon worden ingespeeld.** Dat zowel de Commissie als de VN ieder een gespecialiseerde taskforce in het leven hebben geroepen om de geschikte werkkrachten en deskundigheid te vinden, was hierbij erg belangrijk.
3. De belangrijkste doelstelling was om **snel de gevolgen van de voedselprijzen­crisis te kunnen aanpakken en niet zozeer de oorzaken daarvan.** Dankzij de voedsel­faciliteit waren de arme bevolking en de gemeenschappen paraat om volgende crises aan te pakken. Dat is erg nuttig gebleken **aangezien heel wat landen in Afrika bezuiden de Sahara sindsdien opnieuw zijn getroffen door voedsel­crisis die werden veroorzaakt door een combinatie van verschillende aspecten** als armoede, klimaatgebonden gevaren, hoge en fluctuerende voedselprijzen, druk op natuurlijke hulpbronnen (met inbegrip van ondeugdelijke grondbezitstelsels), snelle demografische groei, kwetsbaar bestuur en politieke instabiliteit. De meest kwetsbare personen zullen bovendien nóg vaker en nóg harder worden getroffen door de gevolgen van deze factoren, met name in de Sahel en de Hoorn van Afrika.
4. Dat de voedsel­faciliteit de nadruk legde op een hogere landbouwproductie heeft gezorgd voor een positieve aanbod­respons op lokaal vlak. Toch moeten de partner­landen hun **langetermijn­steun voor duurzame landbouw en voedsel­zekerheid nog blijven versterken.**
5. Door de relatief korte uitvoeringstermijn was het niet altijd makkelijk om de doel­stellingen van het programma te halen. Zoals dat al bij SHARE en AGIR Sahel het geval is, moet ook hier de **samenhang tussen interventies op korte en die op lange en middellange termijn worden versterkt.**
6. Bovendien waren de interventies van de voedsel­faciliteit **in de eerste plaats gericht op de beschikbaarheid van en de toegang tot voedsel.** Toegang tot voedsel is natuurlijk belangrijk, maar de toegang tot voedzaam voedsel is in veel partner­landen nog veel moeilijker. **Er had meer aandacht besteed kunnen worden aan de ondervoeding van moeders en kinderen.**
7. In 2012 hadden bijna 30 miljoen kwetsbare personen te lijden onder de voedsel­crisis in de Hoorn van Afrika en in de Sahel, de **EU moet dus duidelijk een grote capaciteit behouden om snel te kunnen reageren.** Zoals de Europese Rekenkamer en het Parlement aanbevelen, zal de Commissie **nagaan wat de beste opties zijn, gebruik makend van de wijzigingen aan het financieel reglement en het financieel kader.**

Aanbevelingen

De EU moet haar bijstand voor duurzame landbouw en voedsel­zekerheid verhogen. In het kader van de geografische programmering voor 2014-2020 gelden de volgende aanbevelingen:

1. **in haar beleidsdialoog met de partnerlanden** moet de EU **duurzame landbouw en voedselzekerheid centraal stellen**; zij moet ook het beleid en de prioriteiten van de partnerlanden ondersteunen door de onderliggende factoren die bijdragen aan voedselcrises aan te pakken;
2. **de EU-hulp moet specifiek aandacht besteden aan landen met voedselonze­kerheid**. De beoordeling van de voedselzekerheid ("structured food security assessment" die de Commissie hiervoor heeft ontwikkeld, moet ten volle worden gebruikt;
3. een **cruciale doelstelling van EU-hulp voor voedselzekerheid is het stimuleren van de weerbaarheid** van de mensen, gemeenschappen en partnerlanden die het **meeste risico** lopen. In het kader van haar aanpak voor weerbaarheid moet de EU haar steun vergroten voor het minderen van de kwetsbaarheid, door de **capaciteit van partnerlanden uit te breiden om toekomstige schokken te voorkomen en erop voorbereid te zijn, en om te reageren op crises wanneer zij ontstaan**. Dat houdt met name in dat activiteiten met betrekking tot het beheer van rampenrisico's moeten worden verbeterd, zeker in partnerlanden die vatbaar zijn voor rampen;
4. op basis van de lessen die zijn getrokken uit de tenuitvoerlegging van de voedsel­faciliteit en uit de lancering van SHARE en AGIR Sahel, moet de EU de bestaande instrumenten gebruiken, evenals de recente mogelijkheid om trustfondsen op te zetten om een structurele aanpak mogelijk te maken voor de ondersteuning van partnerlanden die met een voedselcrisis te maken hebben;
5. waar mogelijk moeten de **bestaande nationale en regionale structuren en capaciteit** worden gebruikt om het EU-antwoord op voedselcrises af te stemmen op de aard en de omstandigheden van de crisis. Bij een dergelijke aanpak moet voldoende aandacht worden besteed aan eigen verantwoordelijkheid en de **samenhang tussen voedselzekerheid en bestuur, zwakheid van de staat en vredesopbouw**, met name in zwakke staten en bij chronische voedselonze­kerheid.

6. CONCLUSIES EN TOEKOMST

Via de voedsel­faciliteit, een uitermate belangrijk instrument om tot een gecoördineerde VN-­reactie te komen, heeft de EU snel en efficiënt kunnen reageren op de gevolgen van de voedselprijzen­crisis in 2007-2008. De voedsel­faciliteit ter waarde van 1 miljard euro is wereldwijd **59 miljoen mensen in 49 ontwikkelingslanden ten goede gekomen**.

Het heeft een **positieve aanbodrespons van kleine boeren kunnen ondersteunen** waardoor productie en inkomsten zijn gestegen. De **maatregelen voor het creëren van vangnetten hebben de gevolgen van de prijsstijgingen verzacht** voor de meest kwetsbare bevolkings­groepen. Andere maatregelen hebben meer in het algemeen de productiebasis voor de landbouw vergroot. In dat opzicht heeft de voedsel­faciliteit opmerkelijke resultaten geboekt op het vlak van **meer duurzame landbouwproductie, minder verliezen na de oogst en betere toegang tot de markten**.

Bovendien heeft de voedsel­faciliteit ertoe **bijgedragen dat duurzame agrarische ontwikkeling en voedselzekerheid bovenaan de wereldwijde ontwikkelingsagenda staat**. Zij zorgde ook voor voortdurende internationale aandacht in fora als de commissie voor Wereldvoedselzekerheid, de G8 en de G20, waarbij de nadruk lag op het op een duurzame

manier vergroten van de landbouwproductie en -productiviteit en op het versterken van de mechanismen voor mondiaal bestuur door de mondiale marktinformatie te verbeteren¹⁹.

De voedsel­faciliteit heeft dan wel grotendeels haar doelstellingen bereikt, maar toch zijn er nog meer inspanningen nodig om voedselon­zekerheid aan te pakken, met name in landen met lage inkomens die gevoelig zijn voor rampen. Op basis van de lessen die getrokken zijn uit de voedsel­faciliteit moet de EU haar ondersteuning voor **duurzame agrarische ontwikkeling en voedsel­zekerheid verstreken en centraal stellen in de samenwerking met landen met chronische voedselon­zekerheid**.

In het kader van de gezamenlijke programmering voor 2014-2020 hebben de EU-delegaties **specifieke richtsnoeren gekregen om de prioriteiten op het vlak van duurzame landbouw en voedsel­veiligheid** in acht te nemen, met name in **52 partnerlanden die werden geselecteerd op basis van de beoordeling van de voedsel­zekerheid**. Deze prioriteiten moeten tot uiting komen in de beleids­dialog die de EU-delegaties ontwikkelen en die de **gevolgen op lange termijn en de eigen verantwoordelijkheid**²⁰ moet benadrukken, in het bijzonder vanuit het perspectief van duurzaamheid op lange termijn.

In deze context moet de EU de nadruk leggen op de landen die het meest verwaarloosd zijn op het vlak van voedsel­zekerheid. Daarbij moet zij gebruik maken van de meest efficiënte bestaande financiële instrumenten om de **structurele kwetsbaarheid op lange termijn te verminderen** en de armste gezinnen, landen en regio's beter bestand te maken tegen toekomstige voedsel­crises van welke aard ook.

¹⁹ In het kader van het actieplan inzake voedselprijs­volatiliteit en landbouw streeft het in juni 2011 gelanceerde initiatief voor een landbouwmarkt­informatiesysteem (AMIS) bijvoorbeeld naar meer transparantie en informatie op de mondiale markt en naar een betere coördinatie van het beleid (<http://www.amis-outlook.org>).

²⁰ Overeenkomstig de beginselen van de Verklaring van Parijs betreffende doelmatigheid van hulp, de Actieagenda van Accra en de gedragscode inzake de taakverdeling van de EU.