



Brussel, 12.3.2020
COM(2020) 96 final

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

**over de evaluatie van de toepassing van Besluit nr. 466/2014/EU van het Europees
Parlement en de Raad van 16 april 2014 tot verlening van een EU-garantie voor
verliezen van de Europese Investeringsbank op financieringsverrichtingen van projecten
buiten de Unie**

1. INLEIDING

Dit verslag is een samenvatting van de evaluatie die de Commissie heeft gemaakt van de uitvoering van de EU-begrotingsgarantie aan de Europese Investeringsbank (EIB) voor verliezen op financieringsverrichtingen van de EIB ter ondersteuning van investeringsprojecten buiten de Unie in de periode 2014-2018. De volledige evaluatie is in september 2019 gepubliceerd in een werkdocument van de diensten van de Commissie¹.

De begrotingsgarantie van de EU, zoals vormgegeven in opeenvolgende besluiten van het Europees Parlement en de Raad, wordt gewoonlijk het externaleringsmandaat van de EIB (ELM) genoemd². De evaluatie van de Commissie heeft een ex-postkarakter en bestrijkt de periode van medio 2014 tot eind 2018, het laatste jaar waarvoor volledige gegevens beschikbaar zijn. Zoals gevraagd door het Europees Parlement en de Raad, beoogt de evaluatie bijdragen te leveren voor een mogelijk nieuw besluit over de dekking van de financieringsverrichtingen van de EIB door de EU-garantie na 2020³.

De evaluatie moet met name bijdragen aan het opzetten van toekomstige EU-begrotingsgaranties in het kader van het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking (Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument, NDICI), dat de Commissie in juni 2018 heeft voorgesteld. De dialoogen over het wetgevingsvoorstel zijn onlangs van start gegaan⁴. De evaluatie is een van de bijdragen van de Commissie aan de werkzaamheden van de Groep op hoog niveau van wijzen inzake de Europese financiële architectuur voor ontwikkeling⁵.

Vanaf 2021 zou het externaleringsmandaat worden vervangen door een ruimer instrument, het Europees Fonds voor duurzame ontwikkeling+ (EFDO+), dat begrotingsgaranties van de EU ter beschikking stelt van de EIB en van andere internationale financiële instellingen (IFI's) of instellingen voor ontwikkelingsfinanciering (Development Finance Institutions, DFI's) in het kader van een "open financiële architectuur"⁶.

Bij de evaluatie is gekeken naar de doeltreffendheid, efficiëntie, relevantie, samenhang en EU-meerwaarde van de begrotingsgarantie die ten grondslag ligt aan het huidige ELM, ten opzichte van de verwachtingen die het Europees Parlement en de Raad oorspronkelijk in het ELM-besluit hebben geuit.

¹ SWD(2019) 333 final.

² De rechtsgrondslag is Besluit nr. 466/2014/EU ("het ELM-besluit"), als gewijzigd bij Besluit (EU) 2018/412 na een tussentijdse evaluatie. De garantie wordt verstrekt door middel van een garantieovereenkomst tussen de Commissie en de EIB. De meest recente versie is gesloten op 3 oktober 2018.

³ Artikel 20 van het ELM-besluit.

⁴ COM(2018) 460 final.

⁵ The future of the European financial architecture for development: An independent report by the High-Level Group of Wise Persons on the European financial architecture for development, oktober 2019, https://www.consilium.europa.eu/media/40967/efad-report_final.pdf.

⁶ Zie ook de mededeling van de Commissie "Naar een doeltreffendere financiële architectuur voor investeringen buiten de Europese Unie", COM(2018) 644 final.

Sinds 1977 zijn externaleringsmandaten aan de Europese Investeringsbank een onderdeel van het externe beleid van de Europese Economische Gemeenschap en later de Europese Unie. De grondgedachte van de EU-begrotingsgarantie is dat zij de risicodragende capaciteit van de EIB versterkt door haar risicoblootstelling aanzienlijk te beperken tot een profiel dat in overeenstemming is met de regels die door de bestuursorganen van de EIB zijn vastgesteld. De EU-garantie helpt de EIB dus bij het ondernemen van investeringsverrichtingen in risicovollere omgevingen buiten de EU op basis van het bestaande niveau van kapitaal en reserves van de EIB, en helpt haar tegelijk haar AAA-rating te behouden.

Van oudsher wordt de EU-garantie aan de EIB verstrekt voor een periode die samenvalt met het meerjarig financieel kader van de EU. Het zevenjarige karakter van het externaleringsmandaat is waardevol geweest om de EIB te helpen bij de ontwikkeling van de menselijke en materiële capaciteiten die nodig zijn voor het ondernemen van investeringsverrichtingen buiten de EU, die gewoonlijk meer dan een jaar voorbereidingstijd vergen. In ruil voor de voorspelbaarheid en het risicobeperkende effect van de EU-garantie moeten de in het kader van het ELM ondernomen financieringsverrichtingen worden gericht op doelstellingen en voldoen aan voorwaarden die beide door het Europees Parlement en de Raad zijn vastgesteld.

Het toepassingsgebied van de EU-garantie waarop het ELM berust, verschilt naargelang van de aard van de financieringsverrichting: de financieringsverrichtingen van de EIB met tegenpartijen in de publieke sector (doorgaans voor de ontwikkeling van infrastructuur) genieten een algemene garantie, die zowel operationele als politieke risico's dekt. Leningen van de EIB aan banken of ondernemingen die in het kader van het mandaat voor de particuliere sector van het initiatief voor economische veerkracht, dat na de tussentijdse evaluatie van het ELM in 2018 is ingevoerd, een staatsgarantie en financiering krijgen, worden ook gedekt door de algemene garantie. Dankzij de algemene garantie kan de EIB afzien van de risicopremie die zij anders in haar rentevoet zou moeten opnemen⁷. Bijgevolg hebben de partnerlanden of instellingen/ondernemingen daarvan tegen aanzienlijk lagere kosten bij de EIB kunnen lenen.

De verrichtingen van de EIB in de particuliere sector zonder staatsgarantie genieten daarentegen alleen een garantie tegen politieke risico's van de EU, die bepaalde situaties dekt die nader worden omschreven in de garantieovereenkomst met de EIB: niet-betaling wegens niet-overdracht van deviezen, onteigening, oorlog of binnenlandse onlusten, of rechtsweigering wegens contractbreuk. De door de EU geboden garantie tegen politieke risico's leidt niet tot een verlaging van de rentevoet van de EIB. De prijsstelling van de EIB-leningen blijft voor de cliënten echter aantrekkelijk vanwege de lage financieringskosten van de EIB op de financiële markten.

⁷ Projecten in de particuliere sector die vallen onder het mandaat voor de particuliere sector van het initiatief voor economische veerkracht, dat na de tussentijdse evaluatie van het ELM in 2018 is ingevoerd, komen in afwijking van bovenstaande regels in aanmerking voor de algemene garantie van de EU. De risicopremie wordt echter niet kwijtgescholden, maar door de EIB aan de EU overgedragen in ruil voor het door de EU genomen risico.

De EU-garantie dekt de eerste 65 % van het uitstaande risico van de EIB in het kader van de financieringsverrichtingen van het ELM op het niveau van het portfolio. Dit betekent dat wanneer een leningnemer in gebreke blijft op een EIB-lening en de EIB de EU-garantie inroept om de ontbrekende terugbetaling te compenseren, de EU verplicht is elk dergelijk verzoek volledig te honoreren tot het plafond van 65 % van het gegarandeerde portfolio. De EIB betaalt voor het verstrekken van de begrotingsgarantie geen vergoedingen aan de EU en de EIB ontvangt voor de uitvoering van het mandaat geen rechtstreekse vergoeding van de EU. De administratieve kosten van de EIB in het kader van het ELM worden gedekt door de opslag die in de rentevoet van de EIB is begrepen, in overeenstemming met haar standaardbeleid inzake prijsstelling van leningen.

Het ELM is een van de instrumenten die de EU gebruikt om de prioriteiten van het externe beleid van de EU ten uitvoer te leggen. In het ELM-besluit wordt verwezen naar het algemeen belang van de EU en naar de beginselen die ten grondslag liggen aan het externe optreden van de Unie, als omschreven in het Verdrag. In het besluit wordt tevens bepaald dat “in de ontwikkelingslanden [...] de EIB-financieringsverrichtingen [...] VWEU bij[dragen] tot de beleidsdoelstellingen van de Unie inzake ontwikkelingssamenwerking, met name tot het terugdringen van de armoede door middel van inclusieve groei en duurzame economische, ecologische en sociale ontwikkeling”. In het huidige ELM-besluit worden verschillende doelstellingen vastgelegd die door de EU-begrotingsgarantie moeten worden ondersteund, namelijk de ontwikkeling van de lokale particuliere sector en de ontwikkeling van sociale en economische infrastructuur, die beide hand in hand kunnen gaan met het bevorderen van de doelstellingen inzake bestrijding van en aanpassing aan klimaatverandering, regionale integratie of economische langetermijnveerkracht.

2. BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN VAN DE EVALUATIE

Een belangrijke beperking van de evaluatie door de Commissie heeft te maken met het feit dat de uitvoering van investeringsverrichtingen in het kader van het ELM een aantal jaren duurt, vooral wat betreft infrastructuurprojecten. Daarom is tot op heden beperkte informatie beschikbaar over de werkelijke resultaten en effecten van de gefinancierde acties. Het kader voor resultaatmeting van de EIB steunt voorlopig in grote mate op voorafgaande ramingen; gegevens over de bereikte resultaten volgen veel later. Voor de evaluatie van de Commissie is daarom hoofdzakelijk gewerkt met de momenteel beschikbare gegevens over de ondertekende en uitbetaalde bedragen, met de bevindingen van een externe studie die medio 2018 is afgerond⁸ en met de opmerkingen van verschillende belanghebbenden.

Overeenkomstig het ELM-besluit komen momenteel 64 landen buiten de EU in aanmerking voor EIB-financieringsverrichtingen in het kader van de EU-begrotingsgarantie. De EIB heeft met 57 van die landen kaderovereenkomsten gesloten en is dus momenteel in staat daar financieringsverrichtingen te ondernemen. In de geëvalueerde periode heeft de EIB in 38

⁸ Ecorys en CEPS, 2018, “Final Report for the Evaluation of the application of the 2014-2020 External Lending Mandate”, gepubliceerd samen met de evaluatie van de Commissie.

landen financieringsverrichtingen ondertekend in het kader van het ELM en in zes extra landen in het kader van haar faciliteiten voor eigen risico⁹. Het ELM stelt de EIB in staat financieringsverrichtingen te ondernemen in landen met een hoger risico dan zij anders met haar faciliteiten voor eigen risico zou kunnen bereiken¹⁰.

Het totale plafond van de EU-begrotingsgarantie voor de externe verrichtingen van de EIB in de periode 2014-2020 bedraagt 32,3 miljard EUR. De netto ondertekende contracten voor de financieringsverrichtingen van de EIB in het kader van het ELM voor de periode 2014-2020 bedroegen eind 2018 in totaal 17,6 miljard EUR, d.w.z. ongeveer 54 % van het totale garantiaplafond zoals herzien tijdens de tussentijdse evaluatie. Ter vergelijking (zij het slechts bij benadering wegens een andere marktsituatie en geopolitieke en regelgevingscontext): eind 2011, dat wil zeggen op een vergelijkbaar tijdstip tijdens het vorige externe mandaat, bedroeg de benuttingsgraad 66 %. In de periode 2014-2018 werden in het kader van het ELM 189 verrichtingen gefinancierd, met een gemiddelde omvang van ongeveer 90 miljoen EUR.

Dat de EIB de garantielafonds voor het ELM voor de periode 2014-2020 relatief weinig heeft benut, kan ten dele worden toegeschreven aan de ontwikkelingen in Turkije sinds 2016 en de oorlog in Oost-Oekraïne sinds 2014¹¹. Bovendien zijn de garantielafonds die in het kader van het huidige ELM-besluit aan de EU-nabuschapslanden (oostelijke en zuidelijke buurlanden) zijn toegewezen, in totaal 6 miljard EUR hoger dan de plafonds van het vorige mandaat, terwijl het absorptievermogen door de oorlog in Syrië en de politieke instabiliteit in verschillende andere landen is verminderd. Samen verklaren deze externe factoren grotendeels waarom de EIB de beschikbare garantielafonds eind 2018 in mindere mate heeft benut dan in dezelfde fase van het vorige externe mandaat.

Een andere relevante kwantitatieve indicatie van de **doeltreffendheid** van de EU-garantie volgt uit een analyse van de uitbetalingspercentages in het kader van het ELM, d.w.z. de verhouding tussen de daadwerkelijk door de EIB uitbetaalde financiering en de bedragen waarvoor de EIB met haar tegenpartijen financieringsovereenkomsten heeft ondertekend (na aftrek van de bedragen die naderhand zijn geannuleerd). Net als bij de analyse van de garantiobenuttingspercentages moet bij de analyse van de uitbetalingen rekening worden gehouden met de intertemporele verschillen in de marktsituatie en de geopolitieke en regelgevingscontext.

De EIB heeft eind 2018 in het kader van het ELM voor de periode 2014-2020 een bedrag van 5,8 miljard EUR uitbetaald, hetgeen overeenkomt met 33 % van de netto ondertekende

⁹ De EIB heeft momenteel vier faciliteiten voor eigen risico in de ELM-regio's: de pretoetredingsfaciliteit, de financieringsfaciliteit voor het nabuurschap, de faciliteit voor klimaatactie en milieu en de faciliteit voor strategische projecten. De twee laatstgenoemde faciliteiten betreffen tevens landen in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan en landen en gebieden overzee van EU-lidstaten.

¹⁰ Bij Gedelegeerd Besluit (EU) 2018/1102 van de Commissie van 6 juni 2018 is Iran toegevoegd aan de lijst van landen die voor het ELM in aanmerking komen, maar in dit stadium is er geen kaderovereenkomst.

¹¹ Op verzoek van de Europese Raad heeft de EIB op 16 juli 2014, gelet op de illegale annexatie van de Krim en het militaire conflict in het oosten van Oekraïne, de ondertekening van nieuwe financieringsverrichtingen in Rusland opgeschort.

overeenkomsten, terwijl zij eind 2011 een bedrag van 8,5 miljard EUR had uitbetaald, of 44 % van de nettobedragen waarvoor in het kader van haar externe mandaat voor 2007-2013 overeenkomsten waren ondertekend.

Het tragere tempo van de uitbetalingen in het kader van het ELM voor de periode 2014-2020 ten opzichte van het vorige mandaat lijkt vooral te worden verklaard door externe factoren, zoals zwakke regelgevingskaders, versnipperde wetgeving, instabiliteit van de regering, geringe institutionele capaciteit, personeelsverloop en trage en inefficiënte procedures in de ontvangende landen. Staats- en gemeenteleningen zijn bijzonder gevoelig voor dergelijke factoren, aangezien een aantal voorwaarden moet zijn vervuld voordat infrastructuurleningen worden uitbetaald, bijvoorbeeld met betrekking tot technische voorbereiding en aanbesteding. Bovendien is in veel landen staatsfinanciering van de EIB onderworpen aan ratificatie door het parlement, waardoor het tijdschema voor de uitvoering van het project wordt verlengd¹².

Wat interne factoren in de opzet van het ELM of de uitvoering door de EIB betreft, is het zo dat gemakkelijker wordt gecommuniceerd over ondertekende overeenkomsten voor hoge bedragen en dat doorgaans daaraan meer aandacht wordt besteed dan aan uitbetalingen. Binnen de bestuursorganen van de EIB vindt ook een discussie plaats over de vraag of het systeem van stimulansen binnen de EIB passend is, onder meer wat betreft de bezoldiging van het personeel, en over de relatieve focus op de volumes van de vastleggingen, in vergelijking met de uitbetalingen en de kwalitatieve aspecten.

Het grootste gedeelte van de ELM-verrichtingen bestaat uit leningen aan de publieke sector voor de ontwikkeling van infrastructuur. Eind 2018 waren deze goed voor bijna 11 miljard EUR aan ondertekende verrichtingen. Financieringsverrichtingen voor de ontwikkeling van de particuliere sector die onder de algemene garantie vallen, waren goed voor ongeveer een kwart van de ondertekende overeenkomsten in het kader van het ELM in de periode 2014-2018. Verrichtingen in het kader van de garantie tegen politieke risico's ten slotte maakten ongeveer een tiende uit van de volumes van de in het kader van het ELM ondertekende overeenkomsten. Deze laatste verrichtingen verschaffen financiering aan commerciële banken of ondernemingen en kennen relatief snelle uitbetalingspercentages.

Dankzij de EU-garantie verkrijgen de begunstigde EIB-financiering tegen lagere kosten en voor langere tijd. Dit is zeer gunstig voor investeringen in de publieke sector, maar doet de vraag rijzen of banken en ondernemingen die elders tegen minder gunstige voorwaarden financiering ontvangen, niet worden benadeeld. In het ELM-besluit is bepaald dat financieringsverrichtingen in het kader van het ELM “volgens de eigen inschatting van de EIB een meerwaarde [moeten] opleveren”, maar er is geen uitdrukkelijke verplichting van

¹² In sommige landen van het nabuurschap is de uitvoeringscapaciteit in de periode 2014-2018 enigszins verslechterd in vergelijking met de vorige mandaatsperiode. Bovendien werden gedurende een relatief korte periode in 2014-2016 grote bedragen aan EIB-financiering voor Oekraïne ondertekend. Daarnaast kunnen lagere uitbetalingspercentages in Latijns-Amerika in het kader van het ELM voor de periode 2014-2020 worden verklaard door een recente verschuiving naar infrastructuurinvesteringen in de publieke sector ter ondersteuning van klimaatmaatregelen, die doorgaans langzamer worden uitbetaald dan leningen voor de ontwikkeling van de particuliere sector.

additionaliteit in de zin dat moet worden voorkomen dat potentiële steun en investeringen uit andere overheids- of particuliere bronnen worden vervangen. Deze laatste verplichting zal van toepassing zijn op EIB-financieringsverrichtingen die na 2020 door de EU-begrotingsgarantie worden gedekt¹³.

In de geactualiseerde regionale technische operationele richtsnoeren voor het ELM, die de Commissie in april 2019 heeft gepubliceerd, staat dat om zoveel mogelijk te voorkomen dat door de EIB-interventie met dekking van de EU-begrotingsgarantie marktverstoring zou kunnen ontstaan, de EIB de nodige aandacht moet besteden aan de meerwaarde van het optreden van de EIB. Dit is met name van belang wanneer zij mogelijke verrichtingen bestudeert in sectoren en landen waar er sterke concurrentie bestaat en/of in landen waar marktvoorwaarden heersen of voorwaarden die deze benaderen¹⁴. Het risico van marktverstoring kan met name worden aangepakt door waar de marktvoorwaarden dat toelaten, meer gebruik te maken van de optie de rentevoeten van de EIB opwaarts aan te passen.

In geografisch opzicht vertoont de uitvoering van het ELM vanaf eind 2018 verschillen per regio:

- In de pretoetredingslanden heeft de EIB eind 2018 ongeveer 41 % van het garantieplafond voor deze regio benut. De EU-garantie is voor de EIB onontbeerlijk voor de financiering van verrichtingen in de Westelijke Balkan. De EIB-activiteiten in Turkije zijn na 2016 echter teruggeschoefd.
- In de zuidelijke buurlanden heeft de EIB eind 2018 ongeveer de helft van het garantieplafond benut. Zij heeft vaak een beroep gedaan op de *algemene garantie*, zelfs voor verrichtingen in de particuliere sector (gedekt door een staatsgarantie), terwijl die anders enkel gedekt zouden zijn door een garantie tegen politieke risico's. De uitvoering van openbare-infrastructuurprojecten in deze regio heeft vaak vertraging opgelopen.
- In de oostelijke buurlanden heeft de EIB vrijwel uitsluitend op het ELM een beroep gedaan om haar financieringsverrichtingen te dekken, en amper leningen voor eigen risico verstrekt. Zij heeft het grootste deel van het regionale garantieplafond benut (78 %), vooral om Oekraïne te ondersteunen in het kader van de illegale annexatie van de Krim door Rusland in 2014 en de lopende destabiliserende acties. Van veel ELM-verrichtingen moet de uitvoering echter nog beginnen en het uitbetalingspercentage blijft zeer laag (eind 2018 bedroeg dit 23 % van de netto ondertekende overeenkomsten).
- De uitvoering van het ELM is het verst gevorderd in Latijns-Amerika en Zuid-Afrika, die echter slechts een tiende van het plafond van de EU-begrotingsgarantie uitmaken. Voor

¹³ Artikel 209, lid 2, onder b), van Verordening (EU, Euratom) 2018/1046 van het Europees Parlement en de Raad van 18 juli 2018 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie, tot wijziging van Verordeningen (EU) nr. 1296/2013, (EU) nr. 1301/2013, (EU) nr. 1303/2013, (EU) nr. 1304/2013, (EU) nr. 1309/2013, (EU) nr. 1316/2013, (EU) nr. 223/2014, (EU) nr. 283/2014 en Besluit nr. 541/2014/EU en tot intrekking van Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 (PB L 193 van 30.7.2018, blz. 1).

¹⁴ C(2019) 2747 final, blz. 14, 24, 35 en 38.

Azië en Centraal-Azië is de benuttingsgraad van de EU-garantie hoog, maar op grond van de uitbetalingsniveaus is de uitvoering vrij laag.

Het ELM overschrijdt de door de EU-wetgever vastgestelde streefcijfers voor de ondersteuning van bestrijding van en aanpassing aan de klimaatverandering. De klimaatgerelateerde financiering die in het kader van het ELM in de periode 2014-2018 werd ondertekend, bedraagt 34 % van alle ondertekende financieringsvolumes, en ligt dus boven het streefcijfer van 25 %.

De **doeltreffendheid** en de **meerwaarde** van de EU-garantie voldoen aan de verwachtingen van de wetgevers. In vergelijking met de in het garantiefonds gereserveerde bedragen wordt aan begunstigden op elk moment ongeveer 11 keer meer EIB-financiering verstrekt, en worden in totaal meer dan 20 keer zo veel investeringen aangetrokken¹⁵. Tot dusver is de begrotingsgarantie van de EU niet ingeroepen voor verrichtingen in het kader van het ELM voor de periode 2014-2020. Zoals in de jaarverslagen van de Commissie is beschreven, heeft de EIB sinds 2012 de EU-garantie ingeroepen met betrekking tot een aantal verrichtingen in Syrië en één verrichting in Tunesië (Aeroporto Enfidha). Al deze verrichtingen vallen onder eerdere externe mandaten en er worden inspanningen geleverd om de achterstallige bedragen terug te vorderen. De bedragen die in de voorgaande decennia uit het Garantiefonds voor het extern optreden zijn opgenomen, zijn teruggevorderd.

Het ELM stimuleert de EIB om relatief grote leningvolumes in haar eigen balans op te nemen, tot haar grens van 50 % medefinanciering per project, aangezien de EU-garantie waarop het ELM steunt, enkel de EIB dekt en niet de andere mede-investeerders. In 2017 is via de garantie van het Europees Fonds voor duurzame ontwikkeling (EFDO) een ander model voor EU-interventie ingevoerd, waarbij de EU-garantie de vorm kan aannemen van een eerste- of tweedeverliestranche die niet alleen de uitvoerende financiële instelling maar ook (of hoofdzakelijk) andere mede-investeerders beschermt. Het EFDO-model vereist een veel hoger voorzieningspercentage (momenteel 50 %) omdat die EU-interventie, die duidelijk ook gericht is op de minst ontwikkelde landen, naar verwachting een hoger financieel risico inhoudt, maar het kan beter geschikt zijn voor de financiering van verrichtingen waarbij het aantrekken van investeringen uit de particuliere sector een belangrijke doelstelling is, ook gelet op het vergoedingsbeginsel van de EFDO-garantie.

Het ELM speelt een **belangrijke** rol bij de ondersteuning van de doelstellingen van het externe beleid van de EU. De ELM-garantie wordt momenteel echter grotendeels toegewezen ter ondersteuning van verrichtingen in hogermiddeninkomenslanden, en in de minst ontwikkelde landen zijn slechts enkele verrichtingen door de EIB gefinancierd. Dit kan worden gezien als een tekortkoming in de relevantie van het ELM voor het EU-beleid inzake ontwikkelingssamenwerking, die, rekening houdend met de beperkingen qua houdbaarheid van de schuld, bij het ontwerp van toekomstige EU-garanties moet worden aangepakt.

¹⁵ Het voorzieningspercentage is vastgesteld op 9 % van de uitstaande bedragen in het kader van de garantie. De EIB-financiering dekt gewoonlijk maximaal 50 % van de totale investeringskosten van het project.

De **samenhang** en de afstemming van de ELM-verrichtingen met en op het EU-beleid en de interventies van de lidstaten kunnen worden verbeterd, onder meer door te zorgen voor een sterkere beleidssturing vanuit de EU en een betere uitwisseling van informatie tussen de EIB en de diensten van de Commissie gedurende de gehele projectcyclus. De Commissie brengt advies uit over de voorgenomen verrichtingen van de EIB in het kader van een procedure die in artikel 19 van de statuten van de EIB is vastgesteld. Een positief advies van de Commissie betekent dat de voorgenomen verrichting onder het ELM kan vallen en door de EU-garantie kan worden gedekt. Deze raadpleging vindt echter in een betrekkelijk vroeg stadium plaats en het niveau van de informatie die tijdens de procedure van artikel 19 wordt gedeeld, is vaak ontoereikend.

In de jarenlange dialoog tussen de EIB en de diensten van de Commissie zijn niet-bindende regelingen tot stand gekomen om onder meer de upstreamcoördinatie betreffende door de EIB vastgestelde potentiële financieringsverrichtingen te verbeteren. In november 2018 hebben de EIB en het directoraat-generaal Nabuurschapsbeleid en Uitbreidingsonderhandelingen (DG NEAR) van de Commissie een gezamenlijke nota ondertekend waarin zij zich ertoe verbinden meer informatie uit te wisselen over mogelijke EIB-verrichtingen in het kader van het ELM. Bovendien geven de Commissie en de EDEO steeds vaker in een vroeg stadium feedback over de indicatieve overzichten van recentelijk vastgestelde potentiële verrichtingen, die de EIB elk kwartaal bij de Commissie indient.

De klachten van belanghebbenden met betrekking tot ELM-verrichtingen maken 45 % van alle klachten uit die in de periode 2014-2018 in het kader van het klachtenmechanisme van de EIB zijn geregistreerd. Dit wijst erop dat de verrichtingen in de ELM-landen voor de EIB een aanzienlijk reputatierisico inhouden, terwijl ze slechts 10 % uitmaken van het totale volume van de activiteiten van de EIB. Veel van deze klachten worden door de EIB echter ongegrond geacht. Een belangrijke systemische suggestie die uit de kritieken van het maatschappelijk middenveld op individuele ELM-verrichtingen naar voren komt, is dat de clausules in de financieringscontracten van de EIB op grond waarvan in de uitvoeringsfase de uitbetalingen kunnen worden opgeschort in geval van schendingen van de mensenrechten en ecologische en sociale normen, moeten worden verruimd en versterkt. Ook de uitwisseling van informatie tussen de EIB en de Commissie over de toepassing van dergelijke clausules kan worden verbeterd.

3. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Om de additionaliteit van de EU-begrotingsgaranties in het kader van de NDICI-verordening na 2020 te maximaliseren, kunnen uit het ELM voor de periode 2014-2020 verschillende lessen worden getrokken:

- Voor de opzet van het beleid is het nuttig om een duidelijker onderscheid te maken tussen het gewenste effect van de EU-garantie op het financiële voordeel dat wordt overgedragen aan begunstigden i) in de publieke sector, en ii) in de particuliere sector. Hoewel er beleidsredenen kunnen zijn om de kosten van de financieringsverrichtingen

met bepaalde soorten tegenpartijen in de publieke sector tot een minimum te beperken, is dit niet noodzakelijk het geval voor financiering voor de particuliere sector.

- Consequente aandacht voor het beperken van de risico's van marktverstoring is nodig en er kan een explicieter beleid worden geformuleerd voor het gebruik van belangrijke verzachtende maatregelen, zoals opwaartse aanpassing van de rentetarieven om bij financiering in de particuliere sector rekening te houden met de lokale marktomstandigheden.
- De redenen voor het gebruik van algemene garanties in de financiering van de ontwikkeling van de particuliere sector moeten zorgvuldig worden onderzocht.
- Het verstrekken van financiering in de lokale valuta kan verder worden aangemoedigd.

Meer in het algemeen heeft de evaluatie de volgende belangrijke aanbevelingen opgeleverd voor verbeteringen in de uitvoering van het ELM, die ook relevant zijn voor de opzet van de EU-begrotingsgaranties voor de periode na 2020 in het kader van de NDICI-verordening:

- De mogelijkheden onderzoeken voor een vroegere rapportage en evaluatie van de daadwerkelijk behaalde resultaten en een betere analyse van de reële effecten.
- Voor de EIB: meer informatie delen met de Commissie over de effectieve toepassing van de contractuele clausules op grond waarvan de EIB uitbetalingen kan opschorten wanneer projecten niet voldoen aan normen inzake milieu, sociale rechten, mensenrechten, fiscaliteit en transparantie.
- Voor de EIB, de diensten van de Commissie en de EDEO: beter samenwerken bij het bepalen van de optimale omvang van voorgenomen investeringsverrichtingen, op maat van de begunstigde landen (ook om houdbaarheid van de schuld te waarborgen), en de begunstigde landen helpen sneller gebruik te maken van goedgekeurde ELM-financiering.
- Bij de financiering van ondernemingen uit de particuliere sector er steeds op toezien dat de risico's van marktverstoring tot een minimum worden beperkt. In het bijzonder voorzien in strengere beperkingen voor het gebruik van de algemene EU-garantie, bijvoorbeeld door het toepassingsgebied ervan te beperken tot investeringen in de publieke sector en/of een passende vergoeding voor de EU-garantie te verlangen. Zorgen voor een doeltreffende uitvoering van de onlangs overeengekomen *Enhanced Blended Concessional Finance Principles for DFI Private Sector Operations* (aangescherpte beginselen voor gemengde financiering onder zachte voorwaarden voor verrichtingen van instellingen voor ontwikkelingsfinanciering in de particuliere sector).
- De ELM-verrichtingen beter afstemmen op het EU-beleid door sterkere beleidssturing vanuit de EU en nauwere coördinatie tussen de EIB, de Commissie en de EDEO. Dit laatste omvat coördinatie in een vroeg stadium, meer inhoudelijke informatie die door de EIB in het kader van de raadplegingen op grond van artikel 19 moet worden verstrekt voordat financieringsverrichtingen worden goedgekeurd, en gezamenlijke monitoring van de uitvoering van projecten.
- De geografische dekking van mogelijke externe investeringsvensters van de EU na 2020 en de toewijzing van de EU-garantie in de verschillende regio's aanpassen op basis van de prioriteiten van het externe beleid van de EU na 2020 en de behoeften van de partnerlanden.

- Streven naar sterkere synergieën tussen de sterke punten van de EIB wat betreft lage financieringskosten en de sterke punten van de andere financiële instellingen wat betreft aanwezigheid op het terrein, sectorale expertise en effect op ontwikkeling.

De sterke en zwakke punten van het huidige ELM zijn van belang voor het bredere debat over de Europese financiële architectuur voor ontwikkeling na 2020. Omvangrijke en goedkope financiering van infrastructuurinvesteringen door de publieke sector kan verder worden ondersteund met een EU-begrotingsgarantie voor dit specifieke soort verrichtingen, maar met sterkere beleidssturing vanuit de Europese instellingen. Voor financiering in de particuliere sector kan een grotere voorkeur voor het aantrekken van particuliere mede-investeringen het nodig maken om de garantie anders op te zetten, met name minder gericht op de rechtstreeks door de EIB (of andere betrokken IFI's) verstrekte volumes en met een prijsstelling die dichter bij de marktniveaus ligt.