EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 12.3.2020
COM(2020) 96 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om utvärdering av tillämpningen av Europaparlamentets och rådets beslut nr 466/2014/EU av den 16 april 2014 om beviljande av en EU-garanti till Europeiska investeringsbanken mot förluster vid lån och lånegarantier till projekt utanför EU

1. INLEDNING

I denna rapport sammanfattas kommissionens utvärdering av genomförandet under perioden 2014–2018 av EU:s budgetgaranti till Europeiska investeringsbanken (nedan kallad *EIB*) mot förluster inom ramen för EIB:s finansieringstransaktioner till stöd för investeringsprojekt utanför unionen. Den fullständiga utvärderingen offentliggjordes i ett arbetsdokument från kommissionens avdelningar i september 2019[1].

EU:s budgetgaranti enligt Europaparlamentets och rådets på varandra följande beslut kallas vanligtvis EIB:s externa utlåningsmandat[2]. Kommissionens utvärdering liknar en efterhandskontroll som omfattar perioden från mitten av 2014 till slutet av 2018, det senaste år för vilket fullständiga uppgifter finns tillgängliga. I enlighet med Europaparlamentets och rådets begäran syftar utvärderingen till att ge underlag för ett eventuellt nytt beslut om omfattningen av EIB:s finansieringstransaktioner genom EU-garantin efter 2020[3].

Utvärderingen syftar särskilt till att bidra till utformningen av EU:s framtida budgetgarantier inom ramen för instrumentet för grannskapspolitik, utvecklingssamarbete och internationellt samarbete (nedan kallat *NDICI*), som kommissionen föreslog i juni 2018. Trepartsmötena om lagstiftningsförslaget har nyligen inletts[4]. Utvärderingen utgör en av kommissionens synpunkter på arbetet i expertgruppen på hög nivå om den europeiska finansiella arkitekturen för utveckling[5].

Från och med 2021 ska det externa utlåningsmandatet ersättas med ett bredare instrument, Europeiska fonden för hållbar utveckling plus (nedan kallad *EFHU +*), som gör EU:s budgetgarantier tillgängliga för EIB samt för andra internationella finansinstitut eller institutioner för utvecklingsfinansiering inom ramen för en ”öppen finansiell arkitektur”[6].

I utvärderingen undersöktes effektivitet, ändamålsenlighet, relevans, samstämmighet och EU-mervärde för den budgetgaranti som låg till grund för det nuvarande utlåningsmandatet i förhållande till de förväntningar som Europaparlamentet och rådet ursprungligen uttryckte i beslutet om utlåningsmandatet.

Externa utlåningsmandat till Europeiska investeringsbanken har varit ett inslag i Europeiska ekonomiska gemenskapens, sedermera Europeiska unionens, utrikespolitik sedan 1977. Den grundläggande principen för EU:s budgetgaranti är att den ökar EIB:s riskhanteringsförmåga genom att avsevärt begränsa EIB:s riskexponering till en profil som motsvarar de regler som fastställs av EIB:s styrande organ. Med andra ord hjälper EU-garantin EIB att genomföra investeringar i mer riskfyllda miljöer utanför EU på grundval av EIB:s befintliga kapital- och valutareserv, samtidigt som den hjälper banken att behålla sin AAA-kreditvärdighet.

---

1 SWD(2019) 333 final.

2 Den rättsliga grunden är beslut 466/2014/EU (nedan kallat *beslutet om utlåningsmandat*), ändrat genom beslut (EU) 2018/412 efter en halvtidsöversyn. Garantin tillhandahålls genom ett garantiavtal mellan kommissionen och EIB, vars senaste version ingicks den 3 oktober 2018.

3 Artikel 20 i beslutet om utlåningsmandat.

4 COM(2018) 460 final.

5 Framtiden för den europeiska finansiella arkitekturen för utveckling: En oberoende rapport från expertgruppen på hög nivå om den europeiska finansiella arkitekturen för utveckling, oktober 2019 (ej på svenska), https://www.consilium.europa.eu//media/40967/efad-report_final.pdf.

6 Se även kommissionens meddelande En effektivare finansiell struktur för investeringar utanför Europeiska unionen, COM (2018) 644 final.

EU-garantin har traditionellt beviljats EIB för en period som sammanfaller med EU:s fleråriga budgetram. Det externa utlåningsmandatets löptid på sju år varit värdefullt för att hjälpa EIB att utveckla den mänskliga och materiella kapacitet som krävs för att genomföra investeringsprojekt utanför EU, vilket vanligtvis tar mer än ett år att förbereda. Som motprestation till EU-garantins förutsebarhet och riskreducerande effekt förväntas de finansieringstransaktioner som genomförs inom ramen för det externa utlåningsmandatet uppfylla de mål och villkor som fastställts av Europaparlamentet och rådet.

Omfattningen av den EU-garanti som ligger till grund för utlåningsmandatet skiljer sig åt beroende på finansieringstransaktionens karaktär: EIB:s finansieringstransaktioner med motparter i den offentliga sektorn (vanligtvis för infrastrukturutveckling) omfattas av en totalgaranti som täcker såväl operativa som politiska risker. EIB:s lån till banker eller företag som omfattas av en statlig garanti och finansiering inom ramen för det privata mandatet för ekonomisk motståndskraft, som inrättades efter halvtidsöversynen av det externa utlåningsmandatet 2018, omfattas också av totalgarantin. Totalgarantin gör det möjligt för EIB att avstå från den riskpremie som den annars skulle behöva ta med i sin ränta[7]. Följaktligen har partnerländerna eller deras institutioner/företag kunnat låna från EIB till betydligt lägre kostnader.

Däremot omfattas EIB:s verksamhet i den privata sektorn utan statlig garanti endast av en politisk riskgaranti från EU, som täcker vissa situationer som definieras närmare i garantiavtalet med EIB: Utebliven betalning på grund av utebliven valutaöverföring, expropriering, krig eller inre oroligheter eller rättsvägran vid avtalsbrott. Den politiska riskgarantin från EU leder inte till en sänkning av EIB:s ränta. Prissättningen på EIB-lån är dock fortfarande attraktiv för kunderna på grund av EIB:s låga lånekostnader på finansmarknaderna.

EU-garantin täcker de första 65 % av EIB:s utestående exponering under det externa utlåningsmandatets finansieringstransaktioner på portföljnivå. Detta innebär att när en låntagare underlåter att betala tillbaka ett lån från EIB och EIB begär att EU-garantin ska täcka den uteblivna återbetalningen, måste EU fullt ut uppfylla alla anspråk på garantier upp till ett tak på 65 % av den garanterade portföljen. EIB betalar inga avgifter till EU för tillhandahållandet av budgetgarantin och EIB mottar inte någon direkt ersättning från EU för att genomföra mandatet. EIB:s administrativa kostnader i samband med det externa utlåningsmandatet omfattas av EIB:s räntepåslag, i enlighet med EIB:s vanliga räntepolitik.

Det externa utlåningsmandatet är ett av de instrument som EU använder för att genomföra sina utrikespolitiska prioriteringar. Beslutet om utlåningsmandatet hänvisar till ”EU:s allmänna intresse” och till de principer som vägleder unionens yttre åtgärder enligt definitionen i fördraget. I beslutet anges också att ”[i] utvecklingsländer [...] ska EIB:s finansieringstransaktioner [...] bidra [...] till målen för unionens politik för utvecklingssamarbete, särskilt i fråga om att minska fattigdomen genom tillväxt för alla och hållbar ekonomisk, miljömässig och social utveckling”. I det nuvarande beslutet om det externa utlåningsmandatet fastställs flera mål som ska stödjas av EU:s budgetgaranti, nämligen utveckling av den lokala privata sektorn och utveckling av socioekonomisk infrastruktur, som båda

[7] Som ett undantag från ovanstående regler täcks projekt i den privata sektorn som omfattas av det privata mandatet för det motståndskraftsinitiativ som skapades efter halvtidsöversynen av det externa utlåningsmandatet 2018, av EU:s totalgaranti. Riskpremien är dock inte undantagen, utan överförs av EIB till EU med tanke på den risk som EU ingår.

kan gå hand i hand med främjandet av målen om begränsning av och anpassning till klimatförändringar, regional integration eller långsiktig ekonomisk motståndskraft.

2. DE VIKTIGASTE RESULTATEN AV UTVÄRDERINGEN

En viktig begränsning i kommissionens utvärdering hänger samman med att genomförandet av investeringsprojekt inom ramen för det externa utlåningsmandatet tar ett antal år, särskilt när det gäller infrastrukturprojekt. Det finns därför för närvarande begränsad information om de finansierade insatsernas faktiska resultat och effekter. EIB:s resultatmätningsram bygger tills vidare i hög grad på initiala uppskattningar och uppgifter om de resultat som uppnåtts inkommer med lång tidsfördröjning. Kommissionens utvärdering arbetade därför främst med tillgängliga uppgifter om finansieringsbelopp som undertecknats och betalats ut, med resultaten från en extern studie som slutfördes i mitten av 2018[8] och med synpunkter från olika berörda parter.

I enlighet med beslutet om det externa utlåningsmandatet är 64 länder utanför EU som för närvarande är berättigade till EIB-finansiering inom ramen för EU:s budgetgaranti. EIB har ingått ramavtal med – och kan därmed för närvarande genomföra finansieringstransaktioner i – 57 av dessa länder. Under den granskade perioden undertecknade EIB finansieringstransaktioner inom ramen för det externa utlåningsmandatet i 38 länder och i enlighet med sina faciliteter för utlåning på egen risk[9] i ytterligare sex länder . Det externa utlåningsmandatet gör det möjligt för EIB att genomföra finansieringstransaktioner i länder med högre risk än den annars skulle kunna uppnå med sina egna riskfaciliteter[10].

Det totala taket för EU:s budgetgaranti för EIB:s externa transaktioner under 2014–2020 är 32,3 miljarder euro. Vid utgången av 2018 uppgick de kumulativa undertecknade nettolånen från EIB:s finansieringstransaktioner inom ramen för det externa utlåningsmandatet 2014–2020 till 17,6 miljarder euro, dvs. ungefär 54 % av det totala taket för garantin som reviderades vid halvtidsöversynen. Som jämförelse (dock ungefärlig på grund av en annorlunda marknadsmässig, geopolitisk och rättslig bakgrund) uppgick nyttjandegraden i slutet av 2011, dvs. vid en liknande tidpunkt för det tidigare externa mandatet, till 66 %. Under perioden 2014–2018 finansierades 189 transaktioner inom ramen för det externa utlåningsmandatet, med en genomsnittlig storlek på cirka 90 miljoner euro.

EIB:s relativt begränsade utnyttjande av det externa utlåningsmandatets garantitak för 2014–2020 kan delvis tillskrivas utvecklingen i Turkiet sedan 2016 och kriget i östra Ukraina sedan 2014[11]. De garantitak som tilldelas genom det nuvarande beslutet om det externa utlåningsmandat till EU:s (östra och södra) grannskap är dessutom sammanlagt 6 miljarder euro högre än taken i det tidigare mandatet, medan absorptionsförmågan har minskat på grund av kriget i Syrien och den politiska volatiliteten i

[8] Ecorys och CEPS, 2018, ”Final Report for the Evaluation of the application of the 2014-2020 External Lending Mandate”, som offentliggjordes tillsammans med kommissionens utvärdering.

[9] EIB har för närvarande fyra faciliteter för utlåning på egen risk i de regioner som omfattas av det externa utlåningsmandatet: föranslutningsfaciliteten, faciliteten för finansiering av grannskapspolitiken, faciliteten för klimat- och miljöåtgärder och faciliteten för strategiska projekt. De två sistnämnda faciliteterna omfattar även länder i Afrika, Västindien och Stillahavsområdet samt EU:s utomeuropeiska länder och territorier.

[10] Genom kommissionens delegerade beslut (EU) 2018/1102 av den 6 juni 2018 lades Iran till i förteckningen över länder som kan vara berättigade till det externa utlåningsmandatet, men i detta skede finns det inget ramavtal.

[11] EIB har på begäran av Europeiska rådet den 16 juli 2014 skjutit upp undertecknandet av nya finansieringstransaktioner i Ryssland med anledning av den olagliga annekteringen av Krim och den militära konflikten i östra Ukraina.

flera andra länder. Sammantaget förklarar dessa externa faktorer till stor del varför EIB utnyttjade de tillgängliga garantitaken i slutet av 2018 i mindre utsträckning än i samma skede av det tidigare externa mandatet.

En annan relevant kvantitativ indikation på EU-garantins **ändamålsenlighet** kan erhållas genom en analys av utbetalningsgraderna inom ramen för det externa utlåningsmandatet, dvs. förhållandet mellan den finansiering som faktiskt betalas av EIB och de belopp som undertecknats i EIB:s finansieringsavtal med motparterna (minus annullerade belopp). I likhet med analysen av utbetalningsgraderna ska analysen av utbetalningsbehoven beakta skillnaderna på marknaden över tid och geopolitiska och regleringsmässiga sammanhang.

EIB:s utbetalningar inom ramen för det externa utlåningsmandatet 2014–2020 uppgick till 5,8 miljarder euro i slutet av 2018, vilket motsvarar 33 % av beviljade nettolån, medan EIB i slutet av 2011 hade utbetalat 8,5 miljarder euro eller 44 % av nettolån som beviljats inom ramen för det externa utlåningsmandatet för perioden 2007–2013.

Den långsammare utbetalningstakten inom ramen för det externa utlåningsmandatet 2014–2020 jämfört med det föregående mandatet verkar huvudsakligen bero på yttre faktorer, till exempel svaga regelverk, fragmenterad lagstiftning, instabila myndigheter, låg institutionell kapacitet, personalomsättning samt långsamma och ineffektiva förfaranden i mottagarländerna. Statliga och kommunala lån är särskilt känsliga för sådana faktorer med tanke på att ett antal villkor måste uppfyllas innan infrastrukturlån betalas ut, till exempel vad gäller villkor för tekniska förberedelser och upphandling. I många länder är statliga lån från EIB dessutom föremål för parlamentarisk ratificering, vilket förlänger tidsplanen för projektgenomförandet[12].

Vad gäller interna faktorer som rör det externa utlåningsmandatets utformning eller EIB:s genomförande är höga volymer av beviljade lån lättare att kommunicera och får vanligen större uppmärksamhet än utbetalningar. En diskussion pågår också inom EIB:s styrande organ om lämpligheten av ett incitamentssystem inom EIB vad gäller personalens ersättning och relativt fokus på volymen av åtaganden i motsats till utbetalningar och kvalitativa aspekter.

Flertalet transaktioner inom ramen för det externa utlåningsmandatet består av lån till den offentliga sektorn för infrastrukturutveckling. I slutet av 2018 motsvarade dessa lån närmare 11 miljarder euro av de transaktioner som beviljats. Transaktioner som finansierar utveckling av den privata sektorn men som omfattas av totalgarantin motsvarade omkring en fjärdedel av de lån som beviljats inom ramen för det externa utlåningsmandatet 2014–2018. Slutligen motsvarade transaktioner inom ramen för den politiska riskgarantin omkring en tiondel av de lån som beviljats inom ramen för det externa utlåningsmandatet. De senare transaktionerna tillhandahåller finansiering till affärsbanker eller företag och uppvisar en relativt snabb utbetalningstakt.

Tack vare EU-garantin åtnjuter mottagarna EIB-finansiering till en lägre kostnad som tillhandahålls för längre perioder. Detta är mycket fördelaktigt för investeringar i den offentliga sektorn, men reser

[12] I vissa länder i grannskapet har genomförandekapaciteten försämrats något under 2014–2018 jämfört med den föregående mandatperioden. Stora finansieringsbelopp från EIB till Ukraina undertecknades dessutom under en relativt kort tidsperiod under 2014–2016. Vidare kan lägre utbetalningstakter i Latinamerika inom ramen för det externa utlåningsmandatet 2014–2020 förklaras av omläggningen nyligen mot offentliga investeringar i infrastruktur för att stödja klimatåtgärder, vilket tenderar att utbetalas i långsammare takt än lån för utveckling i den privata sektorn.

frågor om att banker och företag som mottar finansiering annorstädes på sämre villkor missgynnas. Beslutet om utlåningsmandat föreskriver att finansieringstransaktioner inom ramen för det externa utlåningsmandatet måste ha ett "mervärde enligt EIB:s egen bedömning", men det finns inget uttryckligt krav vad gäller deras *additionalitet*, dvs. genom att förhindra att potentiellt stöd och investeringar ersätts av andra offentliga eller privata källor. Det sistnämnda kravet ska tillämpas på de av EIB:s finansieringstransaktioner som omfattas av EU:s budgetgaranti efter 2020[13].

I de uppdaterade regionala tekniska operativa riktlinjer för det externa utlåningsmandatet som utfärdades av kommissionen i april 2019 anges att "för att i möjligaste mån undvika risken för marknadsstörningar som eventuellt kan orsakas av EIB:s ingripande under EU:s budgetgaranti, bör mervärdet av EIB:s ingripande ges EIB:s särskilda uppmärksamhet. Detta är särskilt viktigt när man studerar möjliga initiativ i sektorer och länder där konkurrensen är hård och/eller där marknadsekonomiska eller nästan marknadsmässiga villkor råder."[14] Risken för marknadsstörningar kan hanteras främst genom större utnyttjande av möjligheten att justera upp EIB:s räntor när detta är möjligt med hänsyn till marknadens villkor.

I geografiska termer varierar genomförandet av det externa utlåningsmandatet per region i slutet av 2018 som följer:

- I regionen med föranslutningsländer hade EIB utnyttjat omkring 41 % av garantitaket för denna region i slutet av 2018. EU-garantin har varit oundgänglig för EIB för att finansiera transaktioner på Västra Balkan. EIB:s verksamhet i Turkiet har dock minskat efter 2016.
- I det södra grannskapet hade EIB utnyttjat omkring hälften av garantitaket i slutet av 2018. EIB har ofta förlitat sig på *totalgarantin* även för transaktioner i den privata sektorn (som omfattas av en statlig garanti), vilka annars skulle täckas enbart av en politisk riskgaranti. Genomförandet av offentliga infrastrukturprojekt i denna region har ofta medfört förseningar.
- I det östra grannskapet har EIB förlitat sig nästan helt på det externa utlåningsmandatet för att täcka sina finansieringstransaktioner, nästan helt utan lån på egen risk. Den har utnyttjat merparten av det regionala garantitaket (78 %), särskilt för att stödja Ukraina i samband med Rysslands illegala annektering av halvön Krim 2014 och pågående destabiliseringsaktioner. Många transaktioner inom ramen för det externa utlåningsmandatet har dock inte inletts ännu, och utbetalningstakten är fortfarande mycket låg (23 % av beviljade nettolån i slutet av 2018).
- Genomförandet av det externa utlåningsmandatet har kommit längst i Latinamerika och Sydafrika, vilket dock motsvarar endast en tiondel av taket i EU:s budgetgaranti. Utnyttjandegraden i EU-garantin är hög för Asien och Centralasien, men genomförandet vad gäller utbetalningstakten är ganska lågt.

Det externa utlåningsmandatet överskrider de mål som fastställts av EU-lagstiftaren för att stödja begränsning av och anpassning till klimatförändringar. Klimatrelaterad finansiering som avtalades

[13] Artikel 209.2 b i Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2018/1046 av den 18 juli 2018 om finansiella regler för unionens allmänna budget, om ändring av förordningarna (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 och beslut nr 541/2014/EU samt om upphävande av förordning (EU, Euratom) nr 966/2012 (EUT L 193, 30.7.2018, s. 1).

[14] C(2019) 2747 final, s. 14, 24, 35 och 38.

inom det externa utlåningsmandatet 2014–2018 motsvarar 34 % av den totala beviljade finansieringsvolymen, vilket är högre än målet på 25 %.

EU-garantins **effektivitet** och **mervärde** motsvarar lagstiftarnas förväntningar. Jämfört med de budgetbelopp som avsatts i garantifonden tillhandahålls omkring 11 gånger mer EIB-finansiering till mottagare vid en given tidpunkt, och mer än 20 gånger så mycket mobiliseras i totala investeringar[15]. Hittills har inga anspråk gjorts på EU:s budgetgaranti för transaktioner inom ramen för det externa utlåningsmandatet 2014–2020. Som beskrivs i kommissionens årliga rapporter har EIB tagit EU-garantin i anspråk vad gäller ett antal transaktioner i Syrien sedan 2012, liksom en transaktion i Tunisien (Aeroport Enfidha). Alla dessa transaktioner omfattas av tidigare externa mandat och insatser pågår för att återvinna de belopp som inte betalats. De belopp som utbetalats från garantifonden för åtgärder avseende tredje land under föregående decennier har återvunnits.

Det externa utlåningsmandatet ger EIB incitament att tillhandahålla relativt stora lånevolymer i sin egen balansräkning, upp till 50 % medfinansiering per projekt, eftersom EU-garantin som omfattar det externa utlåningsmandatet endast täcker EIB och inte övriga medinvesterare. En annan modell för EU-insatser introducerades 2017 genom garantin från Europeiska fonden för hållbar utveckling (EFHU), i vilken EU-garantin kan ta formen av den första eller andra förlusten som skyddar inte bara det genomförande finansiella institutet men också (eller främst) övriga medinvesterare. EFHU-modellen kräver en mycket högre avsättningsnivå (för närvarande 50 %) på grund av den förväntade högre finansiella risken för EU-ingripandet, med minst utvecklade länder som tydlig målgrupp, men den kan vara lämpligare för att finansiera transaktioner där inkluderande av investeringar från den privata sektorn är ett viktigt mål, vilket också sammanhänger med principen om en ersättning inom ramen för EFHU-garantin.

Det externa utlåningsmandatet spelar en **relevant** roll för att stödja EU:s utrikespolitiska mål. Merparten av det externa utlåningsmandatets garanti fördelas dock för närvarande till stöd för transaktioner i högremedelinkomstländer, och endast ett fåtal transaktioner har finansierats av EIB i minst utvecklade länder. Detta kan uppfattas som en brist i det externa utlåningsmandatets relevans för EU:s utvecklingssamarbete, vilket bör åtgärdas i utformningen av framtida EU-garantier och samtidigt beakta begränsningar vad gäller skuldhållbarhet.

Samstämmigheten och anpassningen av det externa utlåningsmandatets transaktioner med EU:s politik och medlemsstaternas insatser kan förbättras, bland annat genom att säkerställa en starkare politisk styrning från EU och större informationsutbyte mellan EIB och kommissionens avdelningar under projektets gång. Kommissionen avger yttranden om EIB:s planerade transaktioner i enlighet med ett förfarande som anges i artikel 19 i EIB:s stadgar. Ett positivt yttrande från kommissionen innebär att den planerade transaktionen kan inkluderas inom ramen för det externa utlåningsmandatet och omfattas av EU-garantin. Detta samråd genomförs dock på ett relativt tidigt stadium och det informationsutbyte som äger rum enligt förfarandet i artikel 19 är ofta otillräckligt.

Efter år av dialog har icke bindande arrangemang inrättats mellan EIB och kommissionens avdelningar för att förbättra bland annat samordningen i tidigare led vad gäller potentiella finansieringstransaktioner som identifierats av EIB. I november 2018 undertecknade EIB och kommissionens generaldirektorat för grannskapspolitik och utvidgningsförhandlingar (GD NEAR) ett

[15] Avsättningsnivån har fastställts till 9 % av utestående belopp i garantin. EIB:s finansiering täcker vanligen 50 % av projektets totala investeringskostnader.

gemensamt meddelande om ömsesidigt åtagande att stärka informationsutbytet om potentiella EIB-transaktioner inom ramen för det externa utlåningsmandatet. Kommissionen och utrikestjänsten tillhandahåller dessutom tidig återkoppling om preliminära översikter av nya potentiella transaktioner som EIB lämnar till kommissionen på kvartalsbasis.

Klagomål från berörda parter rörande det externa utlåningsmandatets transaktioner motsvarar 45 % av alla klagomål som registrerats i EIB:s klagomålsmekanism under perioden 2014–2018. Detta antyder att transaktioner i länder som omfattas av det externa utlåningsmandatet utgör en betydande risk för EIB:s anseende jämfört med den andel (mindre än 10 %) som de motsvarar i EIB:s totala affärsvolym, även om flera av dessa klagomål enligt EIB inte är välgrundade. Ett systemviktigt förslag från civilsamhällets kritiker av enskilda transaktioner inom ramen för det externa utlåningsmandatets transaktioner är att utvidga och stärka bestämmelser i EIB:s finansieringsavtal som gör det möjligt att avbryta utbetalningar vid överträdelser av mänskliga rättigheter, miljömässiga och sociala standarder under genomförandet. Informationsutbytet mellan EIB och kommissionen om tillämpningen av sådana bestämmelser bör också förbättras.

3. SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

För att maximera additionaliteten i EU:s budgetgarantier enligt NDICI-förordningen efter 2020, kan flera slutsatser dras från det externa utlåningsmandatet 2014–2020:

- För utformning av politiken är det lämpligt att göra tydligare åtskillnad mellan den önskade effekten av EU-garantin på den ekonomiska fördelen för mottagarna i) i den offentliga sektorn och ii) i den privata sektorn. Även om det finns politiska skäl för att minimera kostnaderna för finansieringstransaktioner med vissa typer av motparter i den offentliga sektorn, är detta inte nödvändigtvis fallet med finansiering i den privata sektorn.
- Ständig uppmärksamhet krävs för att minska risken för marknadsstörningar och en mer uttrycklig strategi bör utarbetas för att använda viktiga riskreducerande åtgärder, till exempel justering uppåt av räntor för att återspegla lokala marknadsförhållanden för finansiering av den privata sektorn.
- Motiveringen för att använda totalgarantier i finansieringen av den privata sektorns utveckling kräver noggrann granskning.
- Tillhandahållande av finansiering i lokal valuta kan uppmuntras ytterligare.

Mer allmänt har utvärderingen identifierat följande viktiga rekommendationer för ett förbättrat genomförande av det externa utlåningsmandatet, vilka även är relevanta för utformningen av EU:s budgetgaranti efter 2020 i samband med NDICI-förordningen:

- Utforska alternativ för rapportering i rätt tid och utvärdering av faktiskt uppnådda resultat, samt grundligare analys av faktiska konsekvenser.
- EIB ska dela mer information med kommissionen om effektiv tillämpning av avtalsklausuler som låter EIB avbryta utbetalningar när projekt underlåter att uppfylla standarder rörande miljö, sociala och mänskliga rättigheter, skatter och transparens.
- Bättre samarbete mellan EIB, kommissionens avdelningar och Europeiska utrikestjänsten vad gäller att fastställa optimal storlek på planerade investeringstransaktioner som är anpassade till mottagarländer (inbegripet säkerställande av skuldhållbarhet) och hjälpa

mottagarländer att snabbare utnyttja godkänd finansiering genom det externa utlåningsmandatet.

- Ständig uppmärksamhet på att minimera riskerna för marknadsstörningar i finansieringen av företag i den privata sektorn. I synnerhet, planera strängare begränsningar av ianspråktagande av EU:s totalgaranti, till exempel genom att begränsa dess tillämpningsområde till enbart offentliga investeringar och/eller krav på lämplig ersättning av EU-garantin. Säkerställa effektivt genomförande av de nyligen överenskomna principerna för förstärkt blandad subventionerad finansiering av transaktioner i den privata sektorn inom ramen för institutioner för utvecklingsfinansiering (*Enhanced Blended Concessional Finance Principles for DFI Private Sector Operations*).
- Stärka anpassningen av transaktioner inom ramen för det externa utlåningsmandatet till EU:s politik genom starkare politisk styrning från EU och närmare samordning mellan EIB, kommissionen och Europeiska utrikestjänsten. Den sistnämnda punkten omfattar samordning på tidigt stadium, mer väsentlig information från EIB inom ramen för ”artikel 19-samråd” innan finansieringstransaktioner godkänns samt gemensam övervakning av projektgenomförandet.
- Anpassning av den geografiska täckningen av potentiella möjligheter för utrikes investeringar efter 2020 och allokering av EU-garantin över de olika regionerna med utgångspunkt i EU:s utrikespolitiska prioriteringar efter 2020 och partnerländernas behov.
- Starkare synergier mellan EIB:s styrkefördelar vad gäller låga lånekostnader och övriga finansieringsinstituts styrka beträffande närvaro på fältet, sektoriell expertis och biståndseffekter.

Det nuvarande externa utlåningsmandatets styrkor och svagheter är relevanta för den bredare diskussionen om den europeiska finansiella arkitekturen för utveckling efter 2020. Höga volymer av lågkostnadsfinansiering av offentliga infrastrukturinvesteringar kan även fortsättningsvis stödjas genom en EU-budgetgaranti avsedd för denna specifika typ av transaktioner, men med starkare politisk styrning från EU:s institutioner. För finansiering av den privata sektorn kan en starkare preferens för att attrahera privat medfinansiering motivera en annorlunda utformad garanti som är mindre inriktad på volymer direkt från EIB (eller andra berörda internationella finansinstitut) och med en prissättning närmare marknadens nivåer.