



Brussel, 2.6.2020
COM(2020) 224 final

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

over de uitvoering van het Europees Fonds voor duurzame ontwikkeling

Inhoudsopgave

1.	Samenvatting.....	2
2.	Doel en reikwijdte van het uitvoeringsverslag.....	4
3.	Het Europees Fonds voor duurzame ontwikkeling en de uitvoering ervan.....	4
3.1.	De EFDO-garantie	5
3.2.	Blending.....	6
3.2.1.	Het Afrikaanse investeringsplatform (AIP)	6
3.2.2.	Het nabuurschapsinvesteringsplatform (NIP)	7
4.	Beoordelingsmethode.....	7
5.	Bevindingen en antwoorden op de evaluatievragen.....	7
5.1.	Relevantie	7
5.2.	Doeltreffendheid en meerwaarde	8
5.3.	Efficiëntie	10
5.4.	Samenhang en afstemming	10
5.5.	Duurzaamheid	11
6.	Conclusies en aanbevelingen	11

1. SAMENVATTING

Het Europees Fonds voor duurzame ontwikkeling (EFDO) is opgericht krachtens Verordening (EU) 2017/1601 (de “EFDO-verordening”)¹. Deze verordening vormt de wettelijke grondslag voor de inzet van innovatieve financiële instrumenten onder het Externe Investeringsplan (“EIP”), met name begrotingsgaranties.

Het EIP berust op drie pijlers. De eerste pijler is het EFDO, dat als voornaamste doel heeft te voorzien in een geïntegreerd financieringspakket voor investeringen in de regio's Afrika en het Europese nabuurschap. Het EFDO omvat zowel blendingverrichtingen als de garanties. Via de tweede pijler wordt technische bijstand geleverd aan zowel plaatselijke autoriteiten als aan ondernemingen, bedrijven of coöperaties, met het oog op de ontwikkeling van betere en levensvatbare projecten. Er wordt ook technische bijstand geleverd voor activiteiten die vallen onder de derde pijler. Dit betreft activiteiten ter ondersteuning van een structurele dialoog met de politiek en de particuliere sector in partnerlanden en met andere belanghebbenden, met het oog op verbetering van het investerings- en ondernemingsklimaat.

Samen met haar partners onder de financiële instellingen (“FI's”) is de Commissie inmiddels goed gevorderd met de implementatie van het EIP. In alle drie de pijlers lopen er dan ook al tal van activiteiten.

Met dit verslag wordt voortgebouwd op een externe onafhankelijke beoordeling, die tussen juli 2019 en januari 2020 is uitgevoerd. In die beoordeling is benadrukt dat het EFDO van grote betekenis is voor de investeringsbehoeften van Sub-Saharaans Afrika en het Europese nabuurschap, alsmede voor de prioriteiten en verbintenissen van de EU.

Wat betreft **relevantie** wordt de aanpak van het EFDO in het “nieuwe, in het kader van de duurzameontwikkelingsdoelstellingen opgezette wereldwijde model voor ontwikkelingsfinanciering”² gekenmerkt als **bijzonder relevant**, vanwege de katalysatorfunctie van het EFDO en zijn vermogen om risicodeling te bevorderen en samenwerkingsverbanden te versterken. Het geldt dan ook als een van de meest toonaangevende voorbeelden tot dusver van dit nieuwe model in de praktijk. Met de lancering van het EFDO stelt de EU de norm voor de term “donor van de nieuwe generatie”.

Wat betreft **doeltreffendheid en additionaliteit** wordt in de beoordeling gesteld dat met een vroegtijdige dialoog in elk betrokken land de aansluiting van de geplande EFDO-projecten op de prioriteiten van de SDG's is gewaarborgd.

Het EFDO stelt de EU in staat om twee dingen te doen die met andere EU-instrumenten moeilijk te verwezenlijken zouden zijn: de ontwikkeling van de particuliere sector en semi-overheidsinvesteringen op een veel breder vlak ondersteunen, en innovatie in brede zin bevorderen.

¹ Verordening (EU) 2017/1601 van het Europees Parlement en de Raad van 26 september 2017 tot instelling van het Europees Fonds voor duurzame ontwikkeling, de EFDO-garantie en het EFDO-garantiefonds.

² Een model waarin de ontwikkelingsfinanciering is gericht op het bereiken van de duurzameontwikkelingsdoelstellingen in 2030, en dat aldus bijdraagt aan het dichten van de financieringskloof die de Verenigde Naties in dit verband hebben vastgesteld.

Wat betreft **efficiëntie** wordt in de externe beoordeling bevestigd dat de governancestructuur van het EFDO de transparantie en coördinatie met alle betrokken actoren stimuleert.

Op het punt van **coherentie** wordt er in de externe onafhankelijke beoordeling op gewezen dat het EFDO de coördinatie en afstemming tussen de EU en de FI's bevordert. Met de EFDO-garantie wordt beoogd meer FI's bij het EIP te betrekken, onder meer via een open access-model³ en een portfoliogerichte aanpak die voor extra flexibiliteit zorgt.

Ten slotte komt uit de externe beoordeling naar voren dat het **bestaansrecht** op lange termijn van het EFDO als benaderingswijze is gewaarborgd door het hoge niveau van de vraag. Dat wordt versterkt doordat het EFDO, met name via de garanties, ook kan worden ingezet voor het testen en ontwikkelen van nieuwe financiële producten.

Deze positieve bevindingen worden weerspiegeld in de mate van tenuitvoerlegging van het EFDO. Wat betreft blending is inmiddels 3,1 miljard EUR toegewezen aan blendingprojecten waarmee 154 projecten in heel Afrika en het Europese nabuurschap zijn gefinancierd. Via die 3,1 miljard EUR zal naar verwachting een bedrag van omstreeks 30 miljard EUR kunnen worden aangetrokken voor algemene investeringen in met name de sectoren energie en transport, maar ook in ontwikkeling van de particuliere sector en de landbouw.

Wat betreft garanties waren er eind april 2020 inmiddels zeven garantieovereenkomsten ondertekend. De eerste, ten behoeve van het NASIRA-project, werd eind 2018 door de Commissie getekend - amper een jaar na de vaststelling van de EFDO-verordening. Zoals vermeld in het externe beoordelingsverslag is dat snel te noemen voor een zo omvangrijk en innovatief programma, vergeleken met andere, soortgelijke mechanismen. Vervolgens werd bij de ondertekening van de andere garantieovereenkomsten duidelijk dat er behoefte was aan opheldering van structurele horizontale kwesties (zie hieronder), zodat daarna alle garantieovereenkomsten die nog zouden volgen, snel gesloten zouden kunnen worden voor het einde van het huidige meerjarig financieel kader.

De EFDO-garantie maakt onder meer gebruik van structuren voor het in kaart brengen van de incrementele risico's verbonden aan het betreden van nieuwe, meer uitdagende markten, zoals garanties voor tweede verliezen. Er ligt meer nadruk op ondersteuning van aanvullende investeringen van particuliere investeerders. Bovendien zijn de garanties niet uitsluitend gericht op ondersteuning van investeringen, maar ook op het creëren van markten, zodat ondersteuning uiteindelijk wellicht niet meer nodig zal zijn. De EFDO-garantie vertegenwoordigt aldus een belangrijke ontwikkeling in het instrumentarium dat de Commissie ter beschikking staat in de externe samenwerking.

De Commissie heeft ten behoeve van het investeringsklimaat alleen al in 2019 ruim 600 miljoen EUR beschikbaar gesteld ter ondersteuning van de inspanningen van onze partnerlanden om zich sterker als investeringslocatie te profileren.

³ Sinds het eind van de jaren zeventig biedt de EU (voorheen de EEG) begrotingsgaranties ter dekking van de risico's van de financieringsverrichtingen van de Europese Investeringsbank buiten de EU (het zogenaamde mandaat voor externe leningen, dat meest recentelijk is geëvalueerd in SWD(2019) 333 final). Via het Europees Fonds voor duurzame ontwikkeling kan de EU begrotingsgaranties verstrekken aan zowel de EIB als aan een aantal andere internationale financiële instellingen of ontwikkelingsfinancieringsinstellingen van EU-lidstaten.

Alles bij elkaar genomen maken het EIP en het EFDO derhalve goede vorderingen. Met het aantrekken van 47 miljard EUR aan investeringen tegen het einde van de investeringsperiode, waarvoor 4,6 miljard EUR aan blendingsubsidies en EFDO-garanties is aangewend, zal het initiële streefdoel, ondanks enkele problemen, zelfs worden overtroffen.

2. DOEL EN REIKWIJDTE VAN HET UITVOERINGSVERSLAG

De Commissie evalueert, zoals bepaald in artikel 17, lid 1, van de EFDO-verordening, het functioneren van het EFDO tijdens de opstartfase, het beheer ervan en de daadwerkelijke bijdrage aan de verwezenlijking van de doelstellingen van die verordening.

De Commissie heeft dit uitvoeringsverslag opgesteld teneinde zoveel mogelijk informatie te kunnen verstrekken, rekening houdend met het vroege stadium van uitvoering van het EFDO. Het verslag omvat de eerste beoordeling van de voornaamste evaluatiecriteria, te weten relevantie, efficiëntie, doeltreffendheid, samenhang en meerwaarde. Het huidige verslag is gebaseerd op de resultaten van een externe onafhankelijke beoordeling, die tussen juli 2019 en januari 2020 is uitgevoerd.

Het verslag heeft betrekking op de periode van 1 januari 2017 tot en met 30 september 2019 (de afsluitdatum).

Wat de instrumenten betreft omvat het verslag de investeringsplatformen voor Afrika en het Europese nabuurschap, met inbegrip van zowel blendingverrichtingen als de EFDO-garantie. In aansluiting daarop bestrijkt het geografische dekkinggebied de landen in Sub-Saharaans Afrika en het oostelijk en zuidelijk Europees nabuurschap.

3. HET EUROPEES FONDS VOOR DUURZAME ONTWIKKELING EN DE UITVOERING ERVAN

Het EFDO vormt de eerste pijler van het EIP. De hoofddoelstelling van het fonds is te voorzien in een geïntegreerd financieel pakket voor de financiering van investeringen, om te beginnen in Afrika en het Europese nabuurschap. Het EFDO is samengesteld uit twee regionale investeringsplatformen: een voor Afrika – het Afrikaanse investeringsplatform (AIP), en een tweede voor het Europese nabuurschap – het nabuurschapsinvesteringsplatform (NIP). Deze platformen zijn opgericht op basis van eerdere blendingfaciliteiten, te weten de investeringsfaciliteit voor Afrika (AfIF) en de investeringsfaciliteit voor het nabuurschap (NIF). Binnen deze platformen wordt de EU-blending gecombineerd met een nieuw garantie-instrument (de EFDO-garantie), met als doel de middelen voor het aanpakken van de grondoorzaken van migratie te verruimen en bij te dragen aan het behalen van de SDG's.

3.1. De EFDO-garantie

De **EFDO-garantie** is een cruciaal innovatief onderdeel van het EIP van de EU en wordt gebruikt om de risico's bij investeringen in duurzame ontwikkeling in de partnerlanden te verminderen, en zo te helpen bij het aantrekken van investeringen. De EFDO-garantie dient ter ondersteuning van investeringen in Afrika en het Europese nabuurschap en beoogt duurzame en inclusieve economische en maatschappelijke ontwikkeling te bevorderen, te zorgen voor maximale additionaliteit en middelen aan te trekken uit de particuliere sector. De garantie functioneert als een mechanisme voor het verminderen van risico's, zodat financiering uit de particuliere sector kan worden aangetrokken zonder dat de markt daarbij wordt verstoord.

De EFDO-garantie bedraagt maximaal 1,5 miljard EUR en wordt door de algemene begroting gedekt, met de mogelijkheid voor bijdragen van andere partijen. Eind 2019 bestonden de aanvullende bijdragen onder meer uit 50 miljoen USD van de Bill and Melinda Gates Foundation, 9,6 miljoen EUR van Denemarken, 300 000 EUR van Tsjechië en 100 000 EUR van Estland.

Overeenkomstig artikel 9, lid 4, van de EFDO-verordening heeft de Commissie vijf investeringsvensters vastgesteld voor de belangrijkste zwaartepunten⁴:

- duurzame energie en connectiviteit;
- financiering van kleine, middelgrote en micro-ondernemingen;
- duurzame landbouw, ondernemers op het platteland en de agro-industrie;
- duurzame steden;
- digitalisering voor ontwikkeling.

Voor elk investeringsvenster hebben meerdere in aanmerking komende tegenpartijen voorstellen ingediend - de zg. voorgestelde investeringsprogramma's (PIP's).

Er is in dit verband 1,54 miljard EUR toegewezen aan 28 voorgestelde garantieprogramma's. Dit zal naar verwachting voor 17,5 miljard EUR aan algehele investeringen opleveren. Wat betreft de zwaartepunten bedraagt het goedgekeurde garantiebedrag inmiddels 603,5 miljoen EUR voor de sector duurzame energie en connectiviteit, 522 miljoen EUR voor bemiddelde kredietverstrekking voor kleine, middelgrote en micro-ondernemingen en landbouw, 220 miljoen EUR voor digitalisering en 167 miljoen EUR voor duurzame steden, en 22 miljoen EUR voor ondersteuning van financiering in lokale valuta⁵.

Van de 28 garantie-overeenkomsten waren er in januari 2020 7 getekend⁶. Er zullen er meer volgen, waarbij de focus mogelijk zal worden aangepast om te zorgen voor een

⁴ C(2017) 7899 final.

⁵ https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/181213-28-guarantees-table_en.pdf

⁶ De NASIRA-garantiefaciliteit van de FMO, de "Archipelagos Guarantee Agreement" van de CDP en de AfDB, de "Ventures Programme Guarantee Agreement" van de FMO, het "Framework to Scale-up Renewable Energy Investments" van de EBWO, de "Resilient City Development" (RECIDE) van AECID en de Wereldbankgroep, de "African Energy Guarantee Facility" (AEGF) van KfW en de "SME Access to Finance Guarantee Agreement" van de EIB.

robuuste en gerichte respons van de EU op de inspanningen van de partnerlanden bij het aanpakken van de coronapandemie⁷.

Naast de snelle tenuitvoerlegging van deze overeenkomsten moeten er passende bepalingen worden overeengekomen tot uitvoering van de regelgevingsvereisten voor financiële instrumenten en begrotingsgaranties uit hoofde van het financieel reglement van de Unie⁸ en andere EU-wetgeving. Meer specifiek is gebleken dat het sluiten van contracten met instellingen voor ontwikkelingsfinanciering van buiten de EU veel inspanning en tijd vergt. Dit komt doordat de EU-vereisten soms strenger zijn dan internationaal aanvaarde standaarden, bv. met betrekking tot niet-coöperatieve rechtsgebieden of de bestrijding van witwassen. Met het oog op de doeltreffendheid van de uitvoering is het dan ook van belang dat de Commissie zich bij de selectie van en samenwerking met FI's goed rekenschap geeft van hun financiële en operationele capaciteit. Alleen zo kan een financiële architectuur worden opgebouwd die bijdraagt aan de beleidsdoelstellingen en kan een solide beheer van de middelen van de Unie worden gewaarborgd. Dit vereist een intensieve dialoog tussen de Commissie en haar partners, en vaststelling van vergelijkbare contractuele bepalingen.

Het is cruciaal dat die overeenkomsten solide en allesomvattend zijn en dat ze voldoen aan de vereisten van het financieel reglement van de Unie en de EFDO-verordening, zodat het voor onze partners duidelijk is wat er onder die garanties - die worden gedekt door de Europese belastingbetaler - van hen wordt verwacht.

3.2. Blending

Blending behelst het combineren van financiële steun van de Unie met leningen of middelen van andere publieke of particuliere financiers, als hefboom voor het aantrekken van publieke en particuliere investeringen die moeten bijdragen aan duurzame economische ontwikkeling. In het kader van het EFDO wordt blending toegepast door middel van twee regionale blendingplatformen: het Afrikaanse investeringsplatform en het nabuurschapsinvesteringsplatform.

Tussen 2017 en 2019 is in totaal 3,75 miljoen EUR toegezegd en betaald aan het NIP-trustfonds, waarvan 2,75 miljoen EUR door Duitsland en 1 miljoen EUR door Estland.

3.2.1. Het Afrikaanse investeringsplatform (AIP)

Het AIP heeft als hoofddoel de economische en maatschappelijke ontwikkeling van partnerlanden te bevorderen, onder meer door middelen uit de particuliere sector aan te trekken, met bijzondere aandacht voor duurzaamheid, het creëren van fatsoenlijke banen, sociaal-economische sectoren en duurzame landbouw.

⁷ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/ip_20_604; Coronavirus: EU-respons voor wereldwijde bestrijding pandemie.

⁸ Verordening (EU, Euratom) nr. 2018/1046.

Tussen 2017 en 2019 heeft de EU via het AIP 1,8 miljard EUR bijgedragen aan 78 verrichtingen, en daarmee voor 13,5 miljard EUR aan investeringen in Sub-Saharaans Afrika aangetrokken.

Tot dusver lag de nadruk in de projecten hoofdzakelijk op de sectoren transport en energie, die respectievelijk 44 % en 34 % van de verrichtingen vertegenwoordigen. Het waarborgen van een verbeterde infrastructuur en toegang tot energie zijn randvoorwaarden voor toekomstige effectieve groei. De overige projecten waren met name gericht op de ontwikkeling van de particuliere sector, het milieu, ICT en landbouw⁹.

3.2.2. Het nabuurschapsinvesteringsplatform (NIP)

De EU heeft tussen 2017 en 2019 via het NIP 1,3 miljard EUR bijgedragen voor 76 verrichtingen. Geschat wordt dat met deze financiering voor in totaal circa 16,2 miljard EUR aan investeringen in de nabuurschapsregio kan worden aangetrokken.

Daarvan ging 44 % naar het oostelijke nabuurschap en 56 % naar het zuidelijke nabuurschap. Tot dusver ligt de nadruk bij de projecten vooral op de ontwikkeling van de particuliere sector (33 %), energie (18 %) en water en riolering (18 %). Andere projecten zijn gericht op transport, milieu, onderwijs, stedelijke ontwikkeling en landbouw¹⁰.

4. BEOORDELINGSMETHODE

Het uitvoeringsverslag betreft de beoordeling, door de diensten van de Commissie, van het functioneren van het EFDO tijdens de opstartfase, het beheer ervan en de bijdrage aan de verwezenlijking van de doelstellingen van de EFDO-verordening. De Commissie gaat voor dit verslag uit van de werkzaamheden van externe adviseurs, die een onafhankelijke externe beoordeling hebben verricht.

Met die opdracht voor een externe beoordeling werd beoogd te voorzien in een onafhankelijke evaluatie van de eerste uitvoeringsfase van het EFDO. De beoordeling is, voor zover mogelijk in dit stadium, gebaseerd op de vijf beoordelingscriteria: relevantie, efficiëntie, doeltreffendheid, samenhang en meerwaarde.

5. BEVINDINGEN EN ANTWOORDEN OP DE EVALUATIEVRAGEN

5.1. Relevantie

De eerste evaluatievraag betreft de relevantie van het EFDO en luidt als volgt: *“Wordt met de EFDO-instrumenten voor garanties en blending effectief ingespeeld op de roep om een nieuw model voor ontwikkelingsfinanciering in het tijdperk van de SDG's, en op*

⁹ Zie voor meer details het komende verslag van de werkzaamheden van het EFDO voor 2019 (nog niet gepubliceerd).

¹⁰ Idem.

de investeringsbehoeften van de beide regio's en de prioriteiten en verbintenissen van de EU?"

Volgens de externe beoordeling is het EFDO bijzonder relevant met het oog op de behoefte aan een nieuw wereldwijd model voor ontwikkelingsfinanciering, en is het ook van grote betekenis voor de investeringsbehoeften van de beide regio's (Sub-Saharaans Afrika en het Europese nabuurschap), alsmede voor het hele spectrum van prioriteiten en verbintenissen van de EU.

Het EFDO is bijzonder relevant gebleken voor de vereisten van het "nieuwe, in het kader van de SDG's opgezette wereldwijde model voor ontwikkelingsfinanciering", met name vanwege de katalysatorfunctie, risicodeling en partnerschapsontwikkeling. Het geldt als waarschijnlijk een van de meest toonaangevende voorbeelden tot dusver van dit nieuwe model in de praktijk.

Uit de feiten blijkt dat het EFDO een beleidsgestuurd instrument is. Het sluit qua beleidsfocus aan bij de SDG's en bij de vraag (behoeften) in de partnerlanden en het beïnvloedt de toewijzing van leningen van partner-FI's door hiervoor beleidsgestuurde richtsnoeren te bieden.

Uit de feiten blijkt ook dat het EIP – en daarbinnen het EFDO – voortbouwt op en aansluit bij een reeks andere verplichtingen en prioriteiten van de EU. Verder is gebleken dat het EFDO de EU in staat stelt haar inzet te verbreden.

Gezien het feit dat het EFDO uitsluitend leningen en kapitaal ondersteunt die gerelateerd zijn aan investeringsprojecten, kan het niet dienen ter vervanging van begrotingssteun, die immers niet voor projecten wordt ingezet, en ook niet ter vervanging van rechtstreekse subsidies aan entiteiten die geen leningen kunnen aangaan, zoals non-gouvernementele organisaties.

5.2. Doeltreffendheid en meerwaarde

De tweede evaluatievraag betreft de criteria doeltreffendheid en meerwaarde: *"Draagt het EFDO bij aan doelstellingen en specifieke EU-prioriteiten en biedt het additionaliteit in de ondersteuning van begunstigden?"*

Volgens de externe beoordeling biedt het EFDO financiële additionaliteit, lijkt het ook qua niet-financiële additionaliteit in dit vroege stadium al veelbelovend en heeft het bredere betrokkenheid mogelijk gemaakt. De zichtbaarheid is conform de verordening, maar zou verder verbeterd kunnen worden door een "merk" te ontwikkelen.

Via het EFDO worden aanzienlijke bedragen aan andere financiering aangetrokken (onder meer medefinanciering door particuliere partijen). Zoals blijkt uit het onderzoek valt uit de EFDO-gegevens per september 2019 op te maken dat met de EFDO-goedkeuringen voor blending en garanties van 4,03 miljard EUR in totaal voor 40,5 miljard EUR aan investeringen is gemobiliseerd – wat neerkomt op een gemiddelde financiële

hefboom van 10,04¹¹. Hieruit blijkt wel hoe effectief het EFDO-model is om aanvullende middelen aan te trekken.

Achter het eindcijfer gaat een grote complexiteit en diversiteit schuil wat betreft instrumenten, sectoren, landen of regio's. De toekomstige hefboom is daarmee afhankelijk van het instrument, het project en de specifieke landenmix van het EFDO. Bovendien genereren blending en garanties verschillende soorten "additionele middelen", aangezien ze verschillende soorten projecten ondersteunen.

In de externe beoordeling wordt verder gesteld dat met een vroegtijdige dialoog in elk betrokken land de aansluiting van de komende activiteiten van het EFDO op de prioriteiten van de SDG's is gewaarborgd, en dat de initiële gegevens blijken te geven van brede aansluiting op veel SDG-prioriteiten en doelen. De additionaliteit op projectniveau lijkt groot en is kwalitatief onderbouwd - al wordt ze zelden gekwantificeerd. Op beleidsniveau zijn er voorbeelden waar via het EFDO een beleidswijziging werd ondersteund of versterkt.

De eerste garantieovereenkomst die werd ondertekend, betreft de Nasira-faciliteit, die wordt uitgevoerd door de FMO. Het is een goed voorbeeld van de wijze waarop de onderliggende oorzaken van migratie worden aangepakt: het richt zich op de hoge risico's, zowel vermeende als reële, die verbonden zijn aan het verstrekken van leningen aan onderbediende ondernemers in de buurlanden van de EU en in Sub-Saharaans Afrika, van wie velen gedwongen zijn hun huizen te ontvluchten. Nasira biedt hun toegang tot investeringsleningen door lokale financiële instellingen, zoals banken en microfinancieringsinstellingen, portefeuillegaranties te bieden voor leningen aan ondernemers.

Het EFDO stelt de EU in staat om twee dingen te doen die met andere EU-instrumenten niet goed te verwezenlijken zijn, althans niet op dezelfde schaal en binnen de bestaande begroting: de ontwikkeling van de particuliere sector en semi-overheidsinvesteringen op een veel breder vlak ondersteunen, en innovatie bevorderen.

De mate van zichtbaarheid is conform de EFDO-verordening en EU-richtsnoeren, maar er liggen in de toekomst zowel uitdagingen als kansen. Die betreffen mogelijke verbeteringen in de definitie van de communicatiestrategie op projectniveau, het creëren van een merkimago voor ontwikkelingsondersteuning door de EU, en een passend vervolg op de bestaande communicatieactiviteiten, met name binnen de particuliere sector.

¹¹ Gestaafd in de update eind 2019: met goedkeuringen voor 4,6 miljard EUR is voor 47 miljard EUR aan investeringen aangetrokken https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/update4_jan20_factsheet_eip_en_0.pdf

5.3. Efficiëntie

De derde evaluatievraag betreft de efficiëntie van het EFDO en luidt als volgt: *“In hoeverre dragen de opzet, het ontwerp, de werking, het beheer en de structuur van het EFDO bij aan zijn doelstellingen?”*

Volgens de externe beoordeling zijn de governance van het EFDO en het financiële beheer binnen de bestaande opzet in overeenstemming met de EFDO-verordening.

De externe beoordeling bevestigt dat de governancestructuur van het EFDO transparant beheer en samenwerking bevordert en voldoet aan de eisen van de EFDO-verordening.

Wel zijn er bepaalde uitdagingen en operationele kwesties aan het licht gekomen, en die werden in de gesprekken ook benadrukt. Ze houden verband met het beheer van de productdiversiteit binnen het EFDO (te weten blending en garanties), het bedrijfsproces en het effect van timing; personeelscapaciteit en taakverdeling; kennisbeheer. Deze kwesties maken vanzelfsprekend deel uit van de leercurve, gezien het vroege stadium van de garantiëprogramma's. Op basis van de analyse wordt in het onderzoek geconcludeerd dat de operationele blauwdruk van het EFDO nader geëvalueerd moet worden, met speciale aandacht voor: i) het doel en ontwerp van het bedrijfsproces; ii) de organisatiestructuur; iii) vaardigheden en opleiding van het personeel; en iv) kennisbeheer.

De blendingsubsidies worden vastgesteld op basis van een berekening en met inachtneming van het “beschikbare budget”, maar die berekeningen moeten vaker worden gekwantificeerd. In het geval van de EFDO-garantie zijn de toewijzingen aan PIP's aangepast op grond van een programmeringsronde waarbij ernaar werd gestreefd de programma's over de vijf vensters te spreiden.

Het monitoringkader voor het EFDO sluit qua ontwerp aan bij het EU-resultatenkader voor ontwikkelingssamenwerking, maar behoeft verbetering wat betreft het vermogen om gegevens te produceren die geconsolideerd en samengevoegd kunnen worden, met inachtneming van het volgende: i) voor enkele van de voorgestelde indicatoren moet de methodologie nog worden overeengekomen, ii) beperkte meerwaarde en gebrekkige vergelijkbaarheid van indicatoren voor kernsectoren; en iii) spanningen tussen de rapportagebehoeften van de diensten van de Commissie en de eigen systemen en monitoringaanpak van de FI's. De FI's moeten op twee niveaus verslag uitbrengen (EU en intern), wat de kosten opdrijft en het zicht op eventuele overlap (soortgelijke of vergelijkbare indicatoren) beperkt.

5.4. Samenhang en afstemming

De vierde evaluatievraag betreft de samenhang en afstemming van het EFDO en luidt als volgt: *“In welke mate is het EFDO uitgerust om intern de samenhang te kunnen waarborgen met betrekking tot EU-strategieën, regionaal beleid en de activiteiten van de FI's?”*

In de externe beoordeling wordt deze vraag benaderd vanuit de samenhang met en binnen het EFDO op drie niveaus, te weten samenhang: a) tussen de onderdelen van het EFDO, b) met andere vormen van EU-steun, en c) met de activiteiten van FI's.

Wat betreft de samenhang tussen de onderdelen van het EFDO kan de lancering van de EFDO-garantieprogramma's gevolgen hebben voor het toekomstige spectrum van blendingsubsidies, en daarnaast het nut van garanties in het kader van blending en de bruikbaarheid van gestort risicokapitaal voor eerste verliezen in gestructureerde fondsen verkleinen. Een zekere rationalisering qua vorm kan dus nodig zijn om de samenhang binnen de "productmix" van het EFDO te verbeteren. Ook kan het nodig zijn operationele aspecten en aspecten van de projectcyclus te herzien om zo tot een betere synergie te komen.

Wat betreft de samenhang met andere vormen van steun wordt er in het onderzoek op gewezen dat het EFDO een gevarieerd scala aan instrumenten omvat en andere vormen van steun aanvult. In het onderzoek wordt bevestigd dat de integratie van het EFDO als een van de drie pijlers van het EIP de complementariteit en afstemming tussen het EFDO en andere vormen van EU-steun ten goede zal komen.

Blendingverrichtingen zijn relatief goed afgestemd op andere vormen van steun, wat in de meeste gevallen te danken is aan de directe betrokkenheid van EU-delegaties. Er wordt wel aandacht gevraagd voor de rol en betrokkenheid van die delegaties bij de precieze formulering van de blendingprojecten en de feitelijke implementatie van de EFDO-garanties.

Het EFDO bevordert de afstemming tussen de EU en FI's. Met de EFDO-garanties wordt beoogd meer FI's bij het EIP te betrekken, onder meer via een open access-model en een portfoliogerichte aanpak die voor extra flexibiliteit zorgt.

5.5. Duurzaamheid

De vijfde evaluatievraag betreft de duurzaamheid van het EFDO en luidt als volgt: *"Zijn de EFDO-garantie en blendingverrichtingen duurzaam?"*

Volgens de externe beoordeling zou het EFDO in potentie tot vergroening van het beleid kunnen leiden, hoewel dat bij slechts enkele projecten en programma's als expliciete doelstelling is opgenomen.

Het EFDO is afgestemd op de SDG's en de naleving wordt op project- en programmaniveau gecontroleerd. Ook gender en andere transversale indicatoren worden in aanmerking genomen, al is niet duidelijk hoe dat binnen het EFDO gecontroleerd kan worden gezien de beperkte monitoringmogelijkheden - bv. wat betreft de capaciteit van FI's om gedissemineerde gegevens te verzamelen via financiële instellingen die niet altijd over de daarvoor benodigde systemen beschikken.

Het bestaansrecht van het EFDO, als benaderingswijze, op de lange termijn is gewaarborgd door het hoge niveau van de vraag. Dat wordt versterkt doordat het EFDO, met name via de garanties, ook kan worden ingezet voor het testen en ontwikkelen van nieuwe financiële producten.

6. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Dit hoofdstuk bevat geleerde lessen en aanbevelingen op basis van de bevindingen van de onafhankelijke externe beoordeling. Hier zijn ook de reacties te vinden van de diensten van de Commissie. Verder worden, voor zover relevant, de maatregelen

genoemd uit het verslag van de Commissie aan de Raad over de aanbevelingen van de groep op hoog niveau van wijzen, inzake de Europese financiële structuur voor ontwikkeling¹².

Relevantie:

Wat betreft relevantie wordt in het externe verslag aanbevolen om risicobeperkingspakketten op maat te ontwikkelen voor specifieke groepen investeerders, en om gebruik te maken van de sterke marktpositie om meer donoren aan te trekken en zo de risico's verder terug te dringen.

Reactie van de Commissie:

De Commissie neemt de aanbevelingen over en stemt in met uitbreiding van de analyse en de gerichtheid op de particuliere sector teneinde het EFDO-instrument aantrekkelijker te maken. De Commissie werkt inmiddels al aan deze benadering, via afzonderlijke programma's of via sectorspecifiek onderzoek naar investeringen in natuurlijk kapitaal en de circulaire economie.

Meer bepaald zullen er verdere activiteiten plaatsvinden om investeringskansen voor een groene en circulaire economie te bevorderen.

De Commissie buigt zich over de kwestie van het aantrekken van donoren. Er zijn al aanvullende bijdragen geleverd en in de toekomst kunnen donoren (EU-lidstaten of andere partijen) desgewenst bijdragen aan het EFDO door middelen over te maken i) binnen de bestaande governancestructuur, of ii) via een speciale daarvoor in te richten structuur, die specifieke governance zou vereisen.

Doeltreffendheid en additionaliteit:

Wat betreft de doeltreffendheid en additionaliteit wordt in het externe verslag aanbevolen om bij het portfoliobeheer meer nadruk te leggen op de "nieuwere" sectoren en doelen waar de SDG zich op richten (bv. digitalisering, duurzame steden en landbouw). Ook wordt aanbevolen om verbeteringen aan te brengen in het gedeelte over additionaliteit in het aanvraagformulier en in de zichtbaarheid richting partners in de particuliere sector.

Reactie van de Commissie: Deze aanbevelingen zijn welkom en worden overgenomen.

- De Commissie zal de nadruk op het bereiken van de beleidsprioriteiten voortzetten. Met het creëren van specifieke vensters voor landbouw, digitalisering en duurzame steden in de EFDO-garantie heeft de Commissie een belangrijke stap gezet die investeringen op deze gebieden zal aanmoedigen. Door dergelijke investeringen via het EFDO te ondersteunen wil de Commissie ook specifieke sociaal-economische oorzaken blijven aanpakken van migratie, met inbegrip van irreguliere migratie, en bijdragen tot de duurzame re-integratie van migranten die naar hun land van herkomst terugkeren en tot de versterking van doorreis- en gastgemeenschappen. Het voorstel van de Commissie inzake een instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale

¹² COM(2020) 43 final, verslag van de Commissie aan de Raad over de aanbevelingen van de groep op hoog niveau van wijzen, inzake de Europese financiële structuur voor ontwikkeling <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1580526319085&uri=COM:2020:43:FIN>

samenwerking (NDICI)¹³ voorziet in de oprichting van een EFDO+ met een wereldwijd toepassingsgebied, als opvolger van het EFDO voor het volgende MFK. Overeenkomstig dat voorstel zou voor het EFDO+ het principe “eerst het beleid” gelden, wat betekent dat deze uitvoeringsinstrumenten in overeenstemming met de programmeringsdocumenten ingezet zouden moeten worden. In die documenten zullen de prioriteiten van de EU en partnerlanden vermeld worden, die ook betrekking hebben op nieuwere SDG-sectoren zoals digitalisering, duurzame en slimme steden en duurzame landbouw. Ook dienen zij ter aanvulling en versterking van de inspanningen die in het kader van het migratiebeleid van de Unie samen met derde landen worden geleverd. De desbetreffende wijzigingen worden meegenomen in toekomstige herzieningen van het aanvraagformulier. De tekst van de ondertekende garantieovereenkomsten verwijst nu ook naar prestatie-indicatoren en de monitoring daarvan.

- De Commissie onderkent de noodzaak van een consistent profiel en een consistent verhaal ter versterking van de algemene ontwikkelingsstrategie van de EU. In een verslag aan de Raad¹⁴ heeft de Commissie verscheidene acties beschreven die ondernomen zouden kunnen worden om een consistente aanpak tussen de verschillende uitvoerende partners en actoren te waarborgen. Ook verwelkomt de Commissie versterking van de betrokkenheid van lidstaten via dit gezamenlijke profiel, dat zowel de doelgroep als het bereik van het EFDO zal verbreden.

Efficiëntie:

Wat betreft de efficiëntie wordt in de externe beoordeling aanbevolen om het bedrijfsproces te evalueren, de selectie van de database voor risicobeoordeling te beoordelen en methodologieën te ontwikkelen voor indicatoren voor resultatenmetingen.

Reactie van de Commissie: Deze aanbevelingen zijn welkom en worden overgenomen.

De evaluatie van het bedrijfsproces zal worden afgestemd op de lopende evaluatie van de nieuwe financiële structuur. Het EFDO is een nieuw en vernieuwend instrument waarvoor bij de inwerkingtreding van de EFDO-verordening nieuwe processen zijn geïntroduceerd. Voorgesteld is om bij het toekomstige EFDO+ uit te gaan van het principe “eerst het beleid” en een op samenwerking gebaseerde architectuur, met specifieke governance¹⁵. Toepassing van dat principe zou betekenen dat de programmering ruimte biedt voor het vaststellen van prioriteiten voor de lange termijn wat betreft onze samenwerking met partnerlanden, bv. via de inzet van blending en garanties ter ondersteuning van die prioriteiten. Programmeren is een inclusief en herhaald proces dat overleg vereist met partnerlanden, lidstaten, maatschappelijke organisaties, de particuliere en publieke sector en financiële instellingen, alsmede betrokkenheid van de Raad en het Europees Parlement.

¹³ COM (2018) 460 final, voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking.

¹⁴ COM(2020) 43 final.

¹⁵ COM(2018) 460 final.

De training van de personeelsleden loopt en zal nader worden ontwikkeld om te blijven aansluiten op huidige en toekomstige trends. Wat betreft lopende acties en zoals aangegeven in het recente verslag van de Commissie aan de Raad¹⁶, breidt de Commissie haar capaciteit en financiële expertise uit door haar personeelsleden beter op te leiden in ontwikkelingsfinanciering en financieel projectbeheer, en specialisten verder bij te scholen in de juridische, financiële en begrotingstechnische aspecten van de financiële instrumenten. De Commissie zal tevens deskundigen blijven ontvangen die uit FI's zijn gedetacheerd. Deze verbeterde capaciteit zal de Commissie helpen de EU-begroting te beschermen en de verwachte toename van blootstellingen in verband met de begrotingsgaranties in de volgende programmeringsperiode te beheren.

Met betrekking tot de selectie van de database voor risicobeoordeling is de Commissie in samenwerking met deskundigen van de FI's en andere partners doende om specifieke software te ontwikkelen voor het helpen opstellen van risicomodellen, onder garantie van het EFDO+, door de specifieke problematiek van ontwikkelingslanden en landen in een overgangssituatie te erkennen en voort te bouwen op gegevens van de risicogegevensbank van de mondiale opkomende markten (Global Emerging Markets Risk Database). Dankzij deskundig advies inzake het risicoprofiel en de garantievergoeding zal de Commissie beter in staat zijn om te bepalen voor welke investeringsportfolio's garanties nodig zijn. Dit advies komt ook ten goede van de monitoring en het beheer van het geaccumuleerde portfoliorisico.

Ten slotte heeft de Commissie in de tot dusver ondertekende garantieovereenkomsten gebruikgemaakt van het resultatenkader. De lijst van indicatoren en de frequentie en wijze van de verslaggeving maken deel uit van de garantieovereenkomsten die met de financiële instellingen worden gesloten. Ook wordt gewerkt aan harmonisering van de verslaggeving over de resultaten.

Samenhang:

In de externe beoordeling wordt aanbevolen om de bestaande EFDO-productmix nader te definiëren op basis van meerwaarde en efficiëntie, en om heldere richtsnoeren op te stellen voor de FI's. Verder wordt aanbevolen om voort te bouwen op het "open access"-model, waarvan is aangetoond dat het de diversiteit van de betrokken FI's bevordert en de samenhang en efficiëntie van de verrichtingen vergroot.

Reactie van de Commissie: De Commissie neemt deze aanbevelingen over. De productmix zal nader worden gedefinieerd in het kader van de inzet van EFDO+. Volgens het NDICI-voorstel worden de begrotingsgaranties onderworpen aan programmering, samen met de andere vormen van steun¹⁷, zodat ze aansluiten bij de vastgestelde behoeften en prioriteiten en worden afgestemd op andere ondersteuningsinstrumenten.

¹⁶ COM(2020) 43 final.

¹⁷ Artikel 12, lid 1, van de voorgestelde NDICI-verordening (COM(2018) 460 final) luidt als volgt: "Deze verordening wordt voor geografische programma's ten uitvoer gelegd door middel van meerjarige indicatieve landenprogramma's en meerlandenprogramma's".

De Commissie bevordert het gebruik van het model van de open financiële architectuur; deze benadering zal ook in de nieuwe programmeringscyclus worden gevolgd. Het door het EFDO+ te verstrekken “geïntegreerde financieringspakket” zal leiden tot een gestroomlijnd beheer van blending en begrotingsgaranties.

Ook het indienen van voorstellen door consortia van ontwikkelingsfinancieringsinstellingen met ten minste één kleine FI onder hun leden wordt sterk aangemoedigd door de Commissie. Verder bekijkt de Commissie momenteel hoe de pijlerbeoordeling kan worden gefaciliteerd en ondersteund om de inclusiviteit verder te versterken.

Duurzaamheid:

Wat betreft duurzaamheid wordt in de externe beoordeling aanbevolen dat bij de EFDO-projecten steeds aandacht wordt besteed aan de koppeling met de doelstellingen van beleidshervormingen, met het oog op optimale synergie met en aansluiting bij de activiteiten onder de derde pijler. Verder wordt aanbevolen de vraag naar bepaalde EFDO-producten bij te houden, en om kennisbeheersystemen te ontwerpen voor het verzamelen van informatie achteraf over financiële innovatie en zo optimale praktijken te kunnen identificeren en bevorderen.

Reactie van de Commissie: De Commissie neemt deze aanbevelingen over.

Zij zal haar inspanningen voortzetten om het aantrekken van investeringen te koppelen aan verbeteringen van het investeringsklimaat onder de derde pijler, teneinde de integrale benadering van het EIP te versterken. Dit omvat ook het bevorderen van de “eerst het beleid”-benadering, het ondersteunen van de versterkte publiek-private dialoog met belangrijke belanghebbenden (waaronder instellingen voor ontwikkelingsfinanciering) voor het in kaart brengen van investeringsbelemmeringen, het samenwerken met overheden in verband met beleidshervormingen en het verlenen van technisch advies en capaciteitsopbouw voor publieke en particuliere actoren.

De aanbeveling betreffende het bijhouden van de vraag naar EFDO-producten kan worden gekoppeld aan de eerste aanbeveling. Wat betreft de kennisbeheersystemen wordt het EFDO geïntegreerd binnen het nieuwe kennisbeheersysteem voor externe actie, OPSYS, waarbij die modules zo nodig ook specifiek kunnen worden aangepast.

Het gebruik van platformen, zoals het EU-platform voor blending in externe samenwerking, het netwerk van beroepsbeoefenaars en de technische evaluatievergaderingen van de platformen voor blending, is nuttig om belangrijke internationale en Europese instellingen voor ontwikkelingsfinanciering bijeen te brengen om te overleggen over optimale praktijken, veranderende werkwijzen en betere coördinatie, ten behoeve van de externe samenwerking van de EU.