

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 21.4.2010  
COM(2010)173 definitief

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

**OVER DE TUSSENTIJDSE EVALUATIE VAN  
HET EXTERNE MANDAAT VAN DE EIB**

{SEC(2010) 442}

## INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding .....	3
2.	Relevantie en ontwikkeling van de EIB-verrichtingen per regio.....	4
2.1.	Pretoetredingslanden .....	5
2.2.	Nabuurschapslanden .....	6
2.2.1.	Middellandse Zeegebied .....	6
2.2.2.	Oostelijke buurlanden en Rusland .....	7
2.3.	Azië en Latijns-Amerika (ALA) .....	8
2.4.	Zuid-Afrika .....	8
3.	Meerwaarde van EIB-verrichtingen en EU-garantie.....	9
3.1.	Financiële meerwaarde.....	9
3.2.	Niet-financiële meerwaarde .....	10
4.	Samenwerking met de Commissie en met IFI's/EBFI's .....	11
4.1.	Samenwerking met de Commissie .....	11
4.2.	Samenwerking met IFI's/EBFI's.....	12
5.	Conclusie.....	12

## 1. INLEIDING

De activiteiten van de Europese Investeringsbank (EIB) buiten de EU zijn goed voor ongeveer 10% van de totale activiteiten van de EIB. In 2009 namen de ondertekende projecten buiten de EU immers 8,8 miljard EUR van de totale EIB-financiering van 79,1 miljard EUR voor hun rekening.

Het merendeel van de externe financieringsverrichtingen van de EIB geniet een EU-begrotingsgarantie die politieke of landenrisico's dekt. Deze garantie wordt verleend in het kader van een mandaat (het zogeheten "externe mandaat"), dat de vorm aanneemt van een besluit van het Europees Parlement en de Raad. De meest recente EU-garantie werd verleend bij Besluit nr. 633/2009/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009<sup>1</sup> ("het besluit"). Het externe mandaat voor 2007-2013 heeft momenteel betrekking op 64 landen en/of gebieden in pretoetredingslanden, naburige landen, Aziatische landen en Latijns-Amerikaanse landen, alsook op de Republiek Zuid-Afrika.

De EIB-activiteit in de ACS-landen valt daarentegen onder de afzonderlijke ACS-EU-partnerschapsovereenkomst (de "overeenkomst van Cotonou"), die wordt gefinancierd door het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF)<sup>2</sup>.

Naast leningen in het kader van het externe mandaat en onder dekking van de overeenkomst van Cotonou kan de EIB op grond van artikel 16 van haar statuten ook voor eigen risico leningen voor investeringswaardige projecten in derde landen verstrekken.

Krachtens artikel 9 van het besluit moet de Commissie een tussentijds verslag over de toepassing ervan indienen. Dat verslag dient vergezeld te gaan van een voorstel tot wijziging van het besluit, dat onder andere op een externe beoordeling gebaseerd is. Deze mededeling ("het verslag") en het bijbehorende werkdocument van de diensten van de Commissie – die samen hierna "de evaluatie" worden genoemd – zijn gebaseerd op een externe beoordeling die onder toezicht en onder het beheer van een stuurgroep van wijzen is uitgevoerd, op een doorlichting door een externe consulent (COWI) en op specifieke evaluaties die door de evaluatiedienst van de EIB zijn verricht. In de evaluatie wordt de EIB-financieringsactiviteit tot eind 2009 in het kader van het lopende mandaat belicht en beoordeeld. Het werkdocument bevat ook een gedetailleerde presentatie van de externe financieringsactiviteit van de EIB in 2009. Het pakket als geheel is derhalve zowel het tussentijdse verslag als bedoeld in artikel 9 van het besluit als het jaarverslag 2009 als bedoeld in artikel 6 van het besluit. De bevindingen van het verslag vormen het uitgangspunt voor het bijgaande wetgevingsvoorstel tot wijziging van het besluit.

---

<sup>1</sup> Besluit tot verlening van een garantie van de Gemeenschap voor verliezen van de Europese Investeringsbank op leningen en garanties voor projecten buiten de Gemeenschap (PB L 190 van 22.7.2009, blz. 10).

<sup>2</sup> Daarnaast stelt de EIB voor het verstrekken van leningen in ACS-landen een faciliteit uit eigen middelen beschikbaar, die door een garantie van de lidstaten wordt gedekt.

## 2. RELEVANTIE EN ONTWIKKELING VAN DE EIB-VERRICHTINGEN PER REGIO

Bij de evaluatie werd tot de bevinding gekomen dat de tussen 2000 en 2009 in het kader van het mandaat uitgevoerde EIB-verrichtingen in overeenstemming waren met het externe beleid van de EU, terwijl tevens werd erkend dat dit externe beleid zodanig ruim is gedefinieerd dat de EIB over voldoende manoeuvreerruimte beschikte om in de meeste sectoren van de investeringsactiviteit te interveniëren. Voorts werd geconstateerd dat mede door het strategisch prioriteren van doelstellingen beter op essentiële EU-beleidsdoelstellingen had kunnen worden ingespeeld. Daarom wordt voorgesteld de samenhang tussen de EU-beleidsdoelstellingen en de operationele tenuitvoerlegging ervan door de EIB te versterken.

Voorts werd bij de evaluatie geconcludeerd dat het huidige systeem waarbij in de overwegingen van het mandaatbesluit regionale doelstellingen worden vastgesteld, vrij star is en onvoldoende rekening houdt met evoluerende EU-beleidslijnen en -prioriteiten en veranderende omstandigheden. Tegelijkertijd houdt het bestaande systeem het risico in dat de EIB te veel verschillende doelstellingen nastreeft, waardoor zij voor minder meerwaarde kan zorgen op de terreinen waarop zij een comparatief voordeel heeft.

In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de naar regio uitgesplitste bedragen die de EIB onder EU-garantie heeft toegekend. Eind 2009, na 3 jaar van het 7-jarige mandaat of na het verstrijken van 43% van de duur van het mandaat, is 46% van het totale maximumbedrag van het mandaat opgebruikt. Er is echter sprake van aanzienlijke regionale verschillen: het gebruik van het mandaat was bijzonder groot in de pretoetredingslanden en in Azië, lag in de lijn van het gemiddelde in de zuidelijke buurlanden en in Latijns-Amerika, en bleef beperkt in de oostelijke buurlanden en Rusland. Gezien de goede vorderingen die tot dusver bij de tenuitvoerlegging van het mandaat zijn gemaakt en de vervroeging van EIB-financieringsverrichtingen in reactie op de crisis (een ontwikkeling die in heel 2010 wellicht zal aanhouden) is het niet uitgesloten dat een aantal van de regionale plafonds, met name in de pretoetredingslanden en in de Aziatische en Latijns-Amerikaanse (ALA) regio's, vóór het einde van de mandaatperiode zullen worden bereikt.

**Tabel 1 – Toezeggingen in het kader van het mandaat 2007-2013 aan het einde van 2009**

	<b>Financierings- plafond voor 2007-2013 (mln EUR)</b>	<b>Netto-omvang v.d. aangeane verrichtingen per 31.12.2009 (mln EUR)</b>	<b>Netto-omvang v.d. aangeane verrichtingen per 31.12.2009 (% v. h. plafond)</b>
Pretoetredingslanden	8 700	5 262	60
Zuidelijke buurlanden	8 700	3 860	44
Oostelijke buurlanden en Rusland	3 700	403	11
Azië	1 000	616	62
Latijns-Amerika	2 800	1 305	47
Zuid-Afrika	900	483	54
<b>Totaal</b>	<b>25 800</b>	<b>11 929</b>	<b>46</b>

Het werkdocument bevat een gedetailleerde analyse van zowel de spreiding van de EIB-financiering in het kader van het mandaat per sector (totaal en per regio) als het uitbetalingstempo.

## 2.1. Pretoetredingslanden

Het mandaat voor de pretoetredingslanden is het ruimst van alle regionale mandaten, aangezien de EIB de algemene prioriteiten van de toetredingsovereenkomsten, de Europese partnerschapsovereenkomsten en de stabilisatie- en associatieovereenkomsten mag ondersteunen.

De EIB-financiering in de huidige pretoetredingslanden is in de periode 2000-2009 fors gestegen. Dat geldt zowel voor de financiering onder communautaire garantie als voor de financiering voor eigen risico. Deze ontwikkeling is vooral toe te schrijven aan de sterk gestegen activiteit in Turkije (van gemiddeld 500 miljoen EUR per jaar in de beginjaren van de periode 2000-2007 tot meer dan 2,5 miljard EUR per jaar in 2008 en 2009). In 2009 is de totale kredietverlening van de EIB in de pretoetredingslanden opgelopen tot 4,3 miljard EUR, waarvan 2,9 miljard EUR onder de EU-garantie valt.

Het voornaamste actieterrein is de vervoersector geweest met 50% van de totale kredietverlening in het kader van het vorige mandaat en 39% tot dusver in het kader van het huidige mandaat. Daarna komen de globale leningen, veelal ten behoeve van het midden- en kleinbedrijf (mkb), die zijn opgelopen van 22% onder het vorige mandaat tot 30% onder het huidige mandaat. De forse toename van de activiteiten in het mkb tijdens de afgelopen jaren is het gevolg van het feit dat de financiële sector in Midden- en Oost-Europa diende te worden ondersteund om de reële economie tijdens de financiële crisis te financieren. In het kader van deze inspanningen heeft de EIB ook nauw met de EBWO en de Wereldbank-groep samengewerkt op grond van een gezamenlijk IFI-actieplan. In 2008 en 2009 werd in de pretoetredingslanden voor een bedrag van 3,8 miljard EUR aan globale leningen voor mkb-financiering toegezegd, wat neerkomt op 49% van de totale EIB-verrichtingen. De omvang van de jaarlijkse uitkeringen is dan ook verdubbeld in vergelijking met 2007.

Bij de evaluatie is vastgesteld dat de EIB in de context van het uitbreidingsproces veel steun aan de pretoetredingslanden heeft verleend door desbetreffende projecten te financieren en het EU-beleid te bevorderen. Het aandeel van de kredietverlening voor milieu-infrastructuur is niettemin laag gebleven (respectievelijk 4% en 2% van het kredietvolume in het kader van beide mandaten) en dient sterk te worden verhoogd in overeenstemming met de prioriteit die in het kader van het *acquis communautaire* aan deze sector wordt gegeven en de hoge investeringen die vereist zijn om de uit het *acquis* voortvloeiende verplichtingen na te komen. Voor projecten in milieu-infrastructuur is er sprake van een bijzonder laag uitbetalingstempo omdat deze projecten complex zijn en grote administratieve lasten met zich meebrengen. De EIB dient dan ook meer middelen vrij te maken voor projectvoorbereiding en -toezicht in deze sector, onder meer via de verlening van technische bijstand. Ten slotte is bij de evaluatie gebleken dat de EIB in diverse gevallen bij de ontwikkeling van projecten had kunnen helpen indien zij over meer personele middelen en middelen voor het verlenen van technische bijstand had kunnen beschikken. Er is echter niet zo ver gegaan om voor stellen dat de EIB bij de meer algemene institutionele opbouw dient te worden betrokken, omdat zulks hoe dan ook niet tot haar opdracht behoort.

## 2.2. Nabuurschapslanden

### 2.2.1. Middellandse Zeegebied

Vooraf na de invoering van de FEMIP<sup>3</sup> heeft de EIB zich in het Middellandse Zeegebied toegelegd op de bevordering van de ontwikkeling van de particuliere sector en de totstandbrenging van een gunstig klimaat, onder meer via investeringen in economische infrastructuur op het gebied van vervoer, energie, milieu en telecommunicatie. Na de invoering van de FEMIP in 2002 en de versterking ervan in 2006 wordt de EIB-activiteit steeds meer erkend als een waardevol onderdeel van het Europees-mediterraan beleid en van het initiatief "Unie voor het Middellandse Zeegebied". De jaarlijkse kredietverlening is toegenomen van gemiddeld 773 miljoen EUR per jaar in 2000-2002 tot 1 378 miljoen EUR per jaar in 2007-2009. Hoewel de EIB-kredietverlening het totale plafond in het kader van het vorige mandaat heeft bereikt en hoewel de kredietverlening in het kader van het huidige mandaat spoort met de verwachtingen, is er tot dusver sprake van enige achterstand bij de tenuitvoerlegging van de mediterrane partnerschapsfaciliteiten voor eigen risico. In het kader van deze faciliteiten voor eigen risico is er door de Raad van Gouverneurs van de EIB voor 2007-2013 een totaalbedrag van 2 miljard EUR<sup>4</sup> beschikbaar gesteld, waarvan eind 2009 slechts 14% was vastgelegd.

Het FEMIP-kader, waarbij een nauwe koppeling van EIB-leningen met giften uit de EU-begroting met het oog op de verlening van technische bijstand en de verstrekking van risicokapitaal wordt gecombineerd met een nauwe betrokkenheid van de partnerlanden bij de strategische planning van de EIB-activiteiten, houdt in dat er van een stevige politieke verankering van de EIB-activiteit in de EU-prioriteiten sprake is.

De kredietverlening aan de particuliere sector in het kader van het huidige mandaat was goed voor 35% van de totale verrichtingen, tegen 23% in het kader van het vorige mandaat. Deze stijging is toe te schrijven aan globale leningen ten behoeve van het mkb (die 16% van de totale kredietverlening in het kader van het nieuwe mandaat vertegenwoordigden), aan particuliere industriële investeringen (10%) en aan de bevordering van de betrokkenheid van de particuliere sector via publiek-private partnerschappen (PPP's) in milieu- en andere infrastructuurprojecten (9%). De afgelopen drie jaar heeft de EIB bovendien vorderingen gemaakt bij de uitvoering van het speciale FEMIP-budget. In het kader van dat budget financiert de EIB in het Middellandse Zeegebied activiteiten van de particuliere sector waaraan een groter risico verbonden is. De EIB-kredietverlening in de mediterrane landen is op nuttige wijze aangevuld met risicokapitaalinvesteringen, die de afgelopen vijf jaar gemiddeld 44 miljoen EUR per jaar beliepen. Ondanks de geboekte vooruitgang dient meer te worden gedaan ter ondersteuning van de ontwikkeling van de lokale particuliere sector (een hoofdprioriteit voor het Middellandse Zeegebied), alsook ter ondersteuning van essentiële projecten in het kader van het initiatief "Unie voor het Middellandse Zeegebied".

---

<sup>3</sup> Euro-mediterrane Investerings- en Partnerschapsfaciliteit.

<sup>4</sup> Wat de periode 2000-2006 betreft, is er in het kader van de mediterrane partnerschapsfaciliteit I 1 miljard EUR beschikbaar gesteld, waarvan 0,63 miljard EUR is toegezegd.

In mei 2008 heeft de Commissie een wetgevingsvoorstel tot wijziging van artikel 23 van de ENPI-verordening<sup>5</sup> ingediend. Indien dit voorstel wordt aangenomen, zou het worden toegestaan gebruik te maken van terugbetalingen uit hoofde van eerdere verrichtingen in het kader van de FEMIP, waardoor de Commissie haar steun aan de particuliere sector in de mediterrane landen zou kunnen opvoeren. Het voorstel is reeds aangenomen door het Europees Parlement, maar de Raad heeft de behandeling ervan uitgesteld.

### 2.2.2. *Oostelijke buurlanden en Rusland*

De EIB heeft het eerste mandaat voor Rusland<sup>6</sup> en het tweede mandaat voor Rusland, Oekraïne en Moldavië gedeeltelijk benut (respectievelijk 85% van de beschikbare 100 miljoen EUR en 46% van de beschikbare 500 miljoen EUR). In het kader van het volgende en huidige mandaat was eind 2009 slechts 11% van het beschikbare bedrag van 3,7 miljard EUR aangesproken. Tijdens het eerste kwartaal van 2010 zijn drie nieuwe verrichtingen aangegaan, waardoor in totaal 748 miljoen EUR of 20% van het beschikbare bedrag is benut. Wat de uitbetalingen betreft, is het in het kader van het eerste mandaat toegekende bedrag volledig uitgekeerd, terwijl eind 2009 een derde van het in het kader van het tweede mandaat toegezegde bedrag was uitbetaald. In het kader van het huidige mandaat was eind 2009 29% van het toegekende bedrag uitgekeerd.

Deze lage benuttingsgraad kan aan diverse factoren worden toegeschreven, en met name aan de enge sectorale focus van de mandaten, het politieke en economische klimaat in de partnerlanden die zwaar door de crisis zijn getroffen, de beperkte investeringen door projectontwikkelaars in de regio's waarvoor het mandaat<sup>7</sup> is bedoeld, en de tijd die nodig was om werkregelingen voor medefinanciering met de EBWO te treffen. Voorts zijn diverse investeringen uitgesteld omdat projecten onvoldoende waren voorbereid en omdat er sprake was van een beperkte uitvoeringscapaciteit van de projectontwikkelaars in de regio. Daarnaast zijn diverse projecten in de vervoersector in Rusland opgeschort wegens geschillen tussen de EU en Rusland over wegen- en vrachtheffingen en over de rechten die moeten worden betaald voor het overvliegen van Siberië.

Het vrij inflexibele karakter van het memorandum van overeenstemming dat de samenwerking tussen de Commissie, de EIB en de EBWO regelt, alsook de beperkte personele middelen waarover de EIB beschikt, hebben negatieve gevolgen gehad voor de doeltreffendheid van het EIB-optreden in deze regio. De Commissie, de EIB en de EBWO zijn het bovengenoemde memorandum van overeenstemming momenteel aan het herzien om tot een betere samenwerking te komen.

---

<sup>5</sup> Verordening (EG) nr. 1638/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 2006 houdende algemene bepalingen tot invoering van een Europees nabuurschaps- en partnerschapsinstrument.

<sup>6</sup> Milieupartnerschap voor de Noordelijke Dimensie.

<sup>7</sup> Volgens het besluit dient de EIB zich in de oostelijke buurlanden en Rusland op vervoer, energie, telecommunicatie en milieu-infrastructuur te concentreren. Pas onlangs kwam ook de financiering van het mkb in de oostelijke partnerlanden in aanmerking.



### **2.3. Azië en Latijns-Amerika (ALA)**

In het besluit wordt uitdrukkelijk gesteld dat de doelstellingen van het ALA-mandaat opnieuw moeten worden bekeken. In het kader van het huidige mandaat zijn deze doelstellingen uitgebreid tot het ondersteunen van de EU-aanwezigheid via buitenlandse directe investeringen (BDI) en de overdracht van technologie en knowhow, alsook tot het bevorderen van milieuduurzaamheid, inclusief de strijd tegen klimaatverandering, en energiezekerheid. Bovendien werd de EIB gevraagd haar activiteit geleidelijk op de EU-samenwerkingsstrategie af te stemmen en haar financiering tot meer landen, zoals onder meer minder welvarende landen, uit te breiden.

Qua volume heeft de EIB het volledige bedrag opgebruikt dat in het kader van het vorige mandaat voor ALA-landen beschikbaar was, en reeds meer dan 50% van het in het kader van het huidige mandaat beschikbaar gestelde maximumbedrag. In Latijns-Amerika zijn de meeste leningen (93%) in het kader van het huidige mandaat naar telecommunicatie en productieve sectoren gegaan om de EU-aanwezigheid te ondersteunen. Daarnaast heeft de EIB een beperkt aantal leningen ter ondersteuning van milieuduurzaamheid, en met name op het gebied van hernieuwbare energie, ondertekend (7%). In Azië was het merendeel van de leningen bestemd voor hernieuwbare energie en verzachtende maatregelen naar aanleiding van een natuurramp (76%), terwijl de rest naar BDI is gegaan. De EIB heeft ook twee belangrijke transacties voor eigen risico gesloten: een kaderlening van 500 miljoen EUR ter ondersteuning van met klimaatverandering samenhangende projecten in China en een lening voor waterkrachtprojecten in Panama. De accentverschuiving van het EIB-optreden in de richting van verrichtingen met een hogere meerwaarde ter ondersteuning van milieuduurzaamheid kan als bevredigend worden aangemerkt voor Azië, maar is nog voor verbetering vatbaar voor Latijns-Amerika. Het uitbetalingstempo ligt het hoogst in deze regio's (80% van de in het kader van het vorige mandaat toegezegde bedragen), wat ook komt door het vrij hoge aandeel van projecten in de particuliere sector, waarvoor de uitkeringen veelal sneller plaatsvinden dan bijvoorbeeld voor grootschalige openbare infrastructuurprojecten.

Bij de evaluatie werd tot de bevinding gekomen dat de EIB, wegens zowel de kleine omvang van het ALA-mandaat als de zeer beperkte omvang van haar operationele personeelsbestand en het gebrek aan concessionele middelen, niet in staat is om de vele doelstellingen te halen die in het kader van het ALA-mandaat zijn vastgesteld. Zo is het moeilijk voor de EIB om zich bij haar optreden te richten op minder welvarende landen, en met name op landen waarvan de kredietverlening aan strikte voorwaarden onderworpen is. Voorts werd geconstateerd dat er geen reden is om de ondersteuning van de EU-aanwezigheid, en met name de ondersteuning van BDI, als een afzonderlijke doelstelling te handhaven, aangezien de EIB een dergelijke activiteit voor eigen risico kan financieren en aangezien deze activiteit slechts een beperkte meerwaarde oplevert in vergelijking met andere prioriteiten die de EIB in het kader van het mandaat ondersteunt, zoals beperking van en aanpassing aan klimaatverandering en efficiënt gebruik van de hulpbronnen.

### **2.4. Zuid-Afrika**

In Zuid-Afrika heeft de EIB het in het kader van het vorige mandaat beschikbare bedrag volledig toegewezen en reeds 54% van het in het kader van het huidige mandaat beschikbare bedrag toegezegd. De nadruk van de EIB-activiteit lag op openbare infrastructuurprojecten (betaalbare sociale huisvesting en daarmee samenhangende stedelijke infrastructuur) en globale leningen ten behoeve van het mkb. De leningactiviteit is nuttig aangevuld met de

adviserende rol die de EIB heeft vervuld bij de risicokapitaalfondsen die door de Commissie zijn opgericht.

De EIB-verrichtingen in Zuid-Afrika waren bijzonder doeltreffend in de openbare sector, waarin grote behoefte bestaat aan investeringen in economische en sociale infrastructuur. De verrichtingen in de particuliere sector wierpen de meeste vruchten af als zij in samenwerking met lokale financiële intermediairs plaatsvonden. De EIB kon ook tot de regionale integratie bijdragen door potentiële synergieën met de activiteit in het kader van de overeenkomst van Cotonou te benutten.

### **3. MEERWAARDE VAN EIB-VERRICHTINGEN EN EU-GARANTIE**

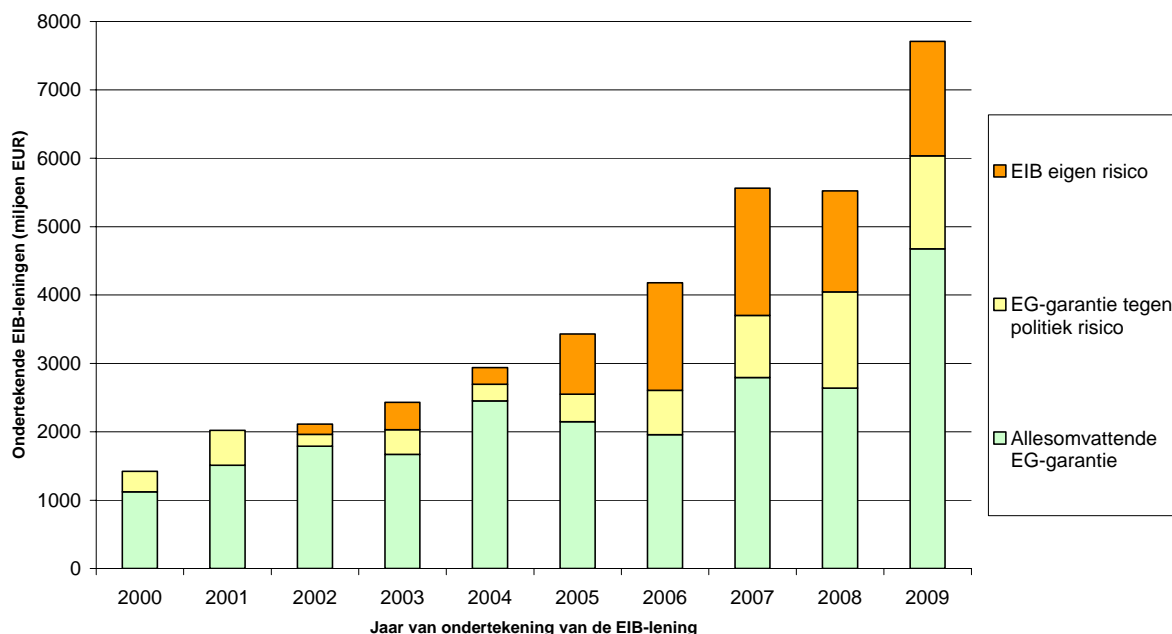
#### **3.1. Financiële meerwaarde**

De EIB biedt in de eerste plaats financiële meerwaarde door grote leningbedragen te verstrekken met langere looptijden en aflossingsvrije periodes, en dat tegen aantrekkelijke voorwaarden die op de markt niet kunnen worden verkregen. Bij de evaluatie bleek dat er van een bijzonder grote meerwaarde sprake was bij verrichtingen in de overheidssector, en met name bij infrastructuurinvesteringen. In de particuliere sector houdt de meerwaarde verband met de langere looptijden van EIB leningen, vooral in landen met minder ontwikkelde financiële markten. De financiële meerwaarde van leningen met een kortere looptijd in de particuliere sector hangt vooral samen met het katalysatoreffect ervan, in die zin dat dergelijke leningen helpen bij het aantrekken van medefinanciers. De onder EIB-garantie verstrekte leningen leveren een slechts vrij beperkte meerwaarde op wat de kredietverlening ter ondersteuning van BDI van de EU betreft, omdat onder normale omstandigheden vrij vlot financiering bij commerciële banken kan worden verkregen.

De communautaire garantie was het essentiële instrument dat ervoor zorgde dat de EIB in een breed scala aan landen actief kon zijn en met een ruim spectrum aan debiteuren in zee kon gaan, niet alleen doordat het instrument de EIB in staat stelde in landen met een hoger risico activiteiten te ontplooiën en risicovollere verrichtingen aan te gaan, maar ook doordat het de financiële voorwaarden aantrekkelijker maakte voor debiteuren. In het licht van dit feit dienen de Commissie en de EIB over te gaan tot een herziening van de limieten die in de garantieovereenkomst voor verrichtingen met lagere overheidsinstanties zijn vastgelegd, omdat deze limieten in een aantal landen, zoals Zuid-Afrika, in een feitelijke beperking van de toegang tot leningen door kleinere gemeenten resulteren.

Krachtens het besluit diende de EIB haar verrichtingen buiten de EU uit te breiden zonder gebruikmaking van de EU-garantie. Voor de pretoetredingslanden, het Middellandse Zeegebied en de oostelijke buurlanden met inbegrip van Rusland heeft de EIB aanzienlijke intersectorale faciliteiten voor eigen risico ingesteld. Voorts is ook voorzien in een faciliteit voor eigen risico ter grootte van 3 miljard EUR voor duurzame energie en continuïteit van de energievoorziening, die onder meer bedoeld is voor het aanpakken van vraagstukken die met klimaatverandering te maken hebben. De EIB-kredietverlening voor eigen risico is echter beperkt tot investeringswaardige landen en investeringswaardige structuren in landen met een lage kredietwaardigheid (bv. Turkije), met inbegrip van BDI-verrichtingen van de EU. De afgelopen drie jaar heeft de EIB haar externe verrichtingen voor eigen risico weliswaar opgevoerd, maar deze zijn vooral op de pretoetredingslanden (onder impuls van de hoge absorptiecapaciteit in Turkije en Kroatië) en China gericht.

Tabel 2 – Ontwikkeling van de EIB-kredietverlening in 2000-2009 per type garantie



Bij de evaluatie is gebleken dat de behoefte aan investeringen in de door het EIB-mandaat bestreken regio's zodanig groot is dat de gegarandeerde kredietverlening, die beperkt wordt door een steeds krappere EU-begroting, met een aanzienlijk bedrag aan EIB-leningen voor eigen risico, met name voor investeringswaardige landen en activiteiten, moet worden aangevuld. Door het versterken van haar capaciteit om bij externe verrichtingen voor eigen risico te handelen, kan de EIB duidelijk voor meerwaarde zorgen door haar eigen balans te gebruiken, en zich tegelijkertijd concentreren op verrichtingen onder EU-garantie voor landen en projecten die moeilijker financiering op de kapitaalmarkten kunnen aantrekken.

Tevens kan een grotere meerwaarde worden verkregen door gebruik te maken van de door het mandaat geboden mogelijkheid om garanties te verlenen (het mandaat voorziet reeds sinds 2007 in deze mogelijkheid, maar tot dusver heeft de EIB in het kader van het mandaat nog geen garantieovereenkomsten ondertekend), zoals de EIB reeds doet in de ACS-landen. Zo kunnen er met name garanties aan financiële intermediairs worden verstrekt om het kapitaalbeslag te verminderen. Bovendien is de evaluatiedienst van de EIB tot de conclusie gekomen dat de meerwaarde van EIB-verrichtingen zou toenemen indien de EIB een grotere rol zou spelen in zowel de ontwikkeling van de financiële sector als in het verstrekken van financiering in lokale valuta. Dat laatste vereist evenwel het bestaan van een lokale markt voor kortlopend papier en obligaties, dan wel van een swapmarkt.

### 3.2. Niet-financiële meerwaarde

De meerwaarde van de EIB-bijdrage houdt niet alleen verband met de aanzienlijke financiële steun die aan de debiteuren wordt verleend, maar ook met het projectbeoordelingsproces van de EIB, dat stoelt op de naleving van de EU-normen (met name op milieu- en aanbestedingsgebied) en op de technische en economische deskundigheid van de EIB-projectmedewerkers. De meerwaarde was groter wanneer de EIB via technische bijstand aan de projectvoorbereiding had meegewerkt of via contractuele voorwaarden hogere eisen aan

het project had gesteld. Bij de controlefase is een aantal zwakke punten geconstateerd, vooral wat de follow-up van contractuele toezeggingen en het toezicht op verrichtingen via financiële intermediairs betreft.

Bij de evaluatie werd geconcludeerd dat een grotere meerwaarde haalbaar is, met name door meer middelen vrij te maken voor technische bijstand bij de projectvoorbereiding en -uitvoering, alsook door projecten van meer nabij te volgen. Naar aanleiding van de inwerkingtreding van het besluit in juli 2009 wordt voorts van de EIB verlangd dat zij haar activiteit ter ondersteuning van de doelstellingen van het EU-ontwikkelingsbeleid intensiveert. Dat is een hele uitdaging, want het bedrijfsmodel van de EIB is niet berekend op activiteiten waarvoor veel middelen nodig zijn, zoals ontwikkelingsfinanciering. Dat zou onder meer een versterking vereisen van de EIB-capaciteit om sociale en ontwikkelingsaspecten van projecten (met inbegrip van risico's die met mensenrechten en conflicten verband houden) te beoordelen, en om plaatselijk overleg actief te bevorderen door middel van een lokale aanwezigheid. Ten slotte dient de EIB prestatie-indicatoren op te stellen om de verwezenlijking van de doelstellingen van het ontwikkelingsbeleid te toetsen.

#### **4. SAMENWERKING MET DE COMMISSIE EN MET IFT'S/EBFT'S**

##### **4.1. Samenwerking met de Commissie**

Uit de evaluatie blijkt dat de samenwerking tussen de EIB en de Commissie vóór 2000 zeer beperkt was, maar dat deze in de periode 2000-2009 geleidelijk is geïntensiveerd. Deze samenwerking vindt plaats op verscheidene niveaus, gaande van beleidsdialog tot gezamenlijke programma's en samenwerking op het terrein, onder meer via de betrokkenheid van delegaties van de Commissie. De voorwaarden van deze samenwerking worden uiteengezet in een memorandum van overeenstemming dat onlangs tussen beide instellingen is gesloten. Er is evenwel geconstateerd dat de samenwerking voor verbetering vatbaar is door de activiteiten van beide instellingen beter af te bakenen en door voor een nauwere samenhang tussen en een betere integratie van de programmerings- en uitvoeringsfase te zorgen.

Een van de voorbeelden van de samenwerking tussen de Commissie en de EIB is de FEMIP, waarbij er sprake is van zowel een nauwere dialoog in het kader van het FEMIP-stuurcomité en ministeriële vergaderingen als van gezamenlijke programma's op het gebied van risicokapitaal en technische bijstand. Voorts heeft de Commissie onlangs in het kader van het IPA, het ENPI en het IOS een aantal financiële mechanismen ingesteld voor het combineren van giften uit de begroting met leningen van de EIB, de EBWO en andere Europese multilaterale en bilaterale financiële instellingen. Deze mechanismen blijken een waardevol hulpmiddel te zijn om de steun doeltreffender te maken, de samenwerking te bevorderen en meer financiering aan te trekken, met alle positieve gevolgen van dien voor de partnerlanden, al is er ruimte om de onderlinge samenhang te verbeteren.

Ten slotte is bij de evaluatie tot de bevinding gekomen dat systematischer in een vroeg stadium moet worden overlegd, onder meer over essentiële strategische documenten. De EU-instellingen – de Commissie en de nieuwe Europese dienst voor extern optreden – moeten de EIB nauwer betrekken bij de uitstippeling van het beleid en bij de ontwikkeling van sectorale en landenstrategieën, die op hun beurt moeten worden meegenomen in de strategieën voor de EIB-activiteit. Op projectniveau dient de raadplegingsprocedure van artikel 19, die bedoeld is om te waarborgen dat EIB-projecten met het EU-beleid in overeenstemming zijn voordat zij

definitief door de EIB worden goedgekeurd, door de Bank te worden versterkt door het verstrekken van uitvoeriger informatie over de bijdrage van de verrichting tot de EU-beleidsdoelstellingen.

#### **4.2. Samenwerking met IFI's/EBFI's**

In het besluit is uitdrukkelijk bepaald dat de EIB-verrichtingen steeds meer in samenwerking met internationale financiële instellingen (IFI's) of met Europese bilaterale financiële instellingen (EBFI's) moeten plaatsvinden. Er is in het bijzonder voorgeschreven dat de EIB in de oostelijke buurlanden, Rusland en Centraal-Azië met de EBWO (en de Commissie) dient samen te werken.

Bij de evaluatie is gebleken dat het bedrag van de door de EIB en de IFI's/EBFI's medegefinancierde verrichtingen de afgelopen jaren fors is gestegen en in 2009 goed was voor 60% van de totale EIB-financiering in het kader van het mandaat. Tijdens de beschouwde periode heeft de EIB geleidelijk een reeks (bilaterale en multilaterale) memoranda van overeenstemming gesloten met de voornaamste IFI's/EBFI's die actief zijn in de verschillende regio's waar zij activiteiten ontplooit. Sommige van de memoranda van overeenstemming zijn tijdens het huidige mandaat in werking getreden: het memorandum van overeenstemming met de Commissie en de EBWO in de oostelijke buurlanden, Rusland en Centraal-Azië; het NIF-kaderakkoord; en de overeenkomst inzake wederzijdse bijstand met de KfW en het AFD voor het Middellandse Zeegebied en Afrika. Deze memoranda van overeenstemming moeten worden gezien als een sterkere verbintenis om op operationeel gebied samen te werken. Dankzij een toegenomen medefinanciering en samenwerking zijn de IFI's beter in staat consistente project- en sectorvoorwaarden te stellen, zoals in het besluit wordt bepleit.

Wat de aard van de operationele samenwerking betreft, is bij de evaluatie geconstateerd dat gezamenlijke financiering in plaats van parallelle medefinanciering soms in het belang van de debiteuren kan zijn en tevens in een grotere doeltreffendheid van de door de IFI's verleende financieringssteun kan resulteren. Tegen deze achtergrond dient de EIB het principe van de wederzijdse bijstand tussen de EIB en de andere IFI's/EBFI's te blijven promoten, zoals momenteel ook bij de belangrijke financiële mechanismen van de EU in het kader van het IPA, het ENPI en het IOS het geval is. Op deze wijze zou minder dubbel werk worden verricht door de medefinanciers en zouden de ontwikkeling, de uitvoering en de controle van projecten door projectontwikkelaars worden vergemakkelijkt doordat zij met minder administratieve lasten worden geconfronteerd. Dankzij dergelijke regelingen zou de toepassing van goede EU-praktijken, zoals die op milieu- en aanbestedingsgebied, verder worden bevorderd en zou er tegelijkertijd rekening worden gehouden met en beter gebruik worden gemaakt van lokale systemen in overeenstemming met de beginselen en doelstellingen van de Verklaring van Parijs over de doeltreffendheid van ontwikkelingshulp en van de Actieagenda van Accra.

#### **5. CONCLUSIE**

Het met een EU-garantie ondersteunde externe mandaat van de EIB is een doeltreffend instrument ten dienste van het externe beleid van de EU gebleken door het financieren van desbetreffende projecten in de partnerlanden. Tegelijkertijd vereist de alsmaar verder uitbreidende en steeds ambitieuzer wordende externe agenda van de EU dat een coherenter beleid wordt gevoerd en dat de partnerlanden sterker worden gesteund, bijvoorbeeld in hun

strijd tegen klimaatverandering en bij een efficiënt gebruik van de hulpbronnen, doelstellingen die tot een hoofdprioriteit van de EU zijn uitgegroeid.

De beleidscoherentie kan worden verbeterd door de reikwijdte van het mandaat beter op de comparatieve voordelen en bestaande middelen van de EIB af te stemmen, en door betere beleidsrichtsnoeren te verstrekken zodat de EIB een grotere rol kan spelen bij de ondersteuning van het EU-beleid.

Wat de tenuitvoerlegging betreft, is bij de evaluatie geconcludeerd dat de EIB haar verrichtingen op efficiënte wijze heeft uitgevoerd, maar dat de doeltreffendheid ervan kan worden verbeterd door haar capaciteit te versterken om projectontwikkelaars gedurende de gehele looptijd van het project te begeleiden. Een betere steunverlening aan projectontwikkelaars is des te belangrijker nu het Europees Parlement en de Raad de nadruk leggen op de noodzaak om het effect op de sociale en economische ontwikkeling te versterken. Voor het verwezenlijken van deze doelstelling zou de EIB meer personele middelen voor haar externe activiteiten moeten inzetten en zou er meer aanvullende financiering in de vorm van giften beschikbaar moeten worden gesteld.

Op grond van deze mededeling en op basis van de bevindingen die in het verslag van de stuurgroep en in het kader van de externe beoordeling zijn geformuleerd, zal de Commissie een wetgevingsvoorstel opstellen. Daarbij is het de bedoeling dat de externe verrichtingen van de EIB in de door het besluit bestreken tweede helft van de periode 2007-2013 beter in overeenstemming zijn met de EU-beleidsdoelstellingen en een grotere meerwaarde opleveren.