



Bruxelles, den 12.3.2020  
COM(2020) 96 final

**RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET**

**om evalueringen af anvendelsen af Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 466/2014/EU af 16. april 2014 om en EU-garanti til Den Europæiske Investeringsbank mod tab i forbindelse med finansieringstransaktioner til støtte for investeringsprojekter uden for Unionen**

**DA**

**DA**

## 1. INDLEDNING

Denne rapport sammenfatter Kommissionens evaluering af gennemførelsen i 2014-18 af EU's budgetgaranti til Den Europæiske Investeringsbank ("EIB") mod tab i forbindelse med EIB's finansieringstransaktioner til støtte for investeringsprojekter uden for Unionen. Den fuldstændige evaluering blev offentliggjort i et arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene i september 2019<sup>1</sup>.

EU's budgetgaranti som formuleret i flere på hinanden følgende afgørelser fra Europa-Parlamentet og Rådet benævnes sædvanligvis EIB's eksterne lånemandat ("ELM")<sup>2</sup>. Kommissionens evaluering er en efterfølgende evaluering og dækker perioden fra midten af 2014 til udgangen af 2018, som er det sidste år, der foreligger fuldstændige data for. Som Europa-Parlamentet og Rådet har anmodet om, har evalueringen til formål at give input til en eventuel ny afgørelse om EU-garantiens dækning af EIB-finansieringstransaktioner efter 2020<sup>3</sup>.

Evalueringen skal navnlig bidrage til udformningen af fremtidige EU-budgetgarantier inden for rammerne af instrumentet for naboskab, udviklingssamarbejde og internationalt samarbejde ("NDICI"), som Kommissionen foreslog i juni 2018. Trepartsmøderne om lovgivningsforslaget er for nylig gået i gang<sup>4</sup>. Evalueringen repræsenterer et af Kommissionens input til arbejdet i Vismandsgruppen på Højt Plan vedrørende den Europæiske Finansielle Udviklingsstruktur<sup>5</sup>.

Fra 2021 forventes det eksterne lånemandat at blive erstattet af et bredere instrument, Den Europæiske Fond for Bæredygtig Udvikling Plus ("EFSD+"), der stiller EU-budgetgarantier til rådighed for EIB samt for andre internationale finansielle institutioner ("IFI'er") eller udviklingsfinansieringsinstitutioner ("DFI'er") i forbindelse med en "åben finansiell arkitektur"<sup>6</sup>.

Evalueringen undersøgte virkningsfuldheden, effektiviteten, relevansen, sammenhængen og den europæiske merværdi af den budgetgaranti, der ligger til grund for det nuværende ELM, i forhold til de forventninger, som Europa-Parlamentet og Rådet oprindeligt gav udtryk for i ELM-afgørelsen.

---

<sup>1</sup> SWD(2019) 333 final.

<sup>2</sup> Retsgrundlaget er afgørelse nr. 466/2014/EU ("ELM-afgørelsen"), som ændret ved afgørelse (EU) 2018/412 efter en midtvejsevaluering. Garantien stilles i form af en garantiaftale mellem Kommissionen og EIB, hvoraf den seneste blev indgået den 3. oktober 2018.

<sup>3</sup> Artikel 20 i ELM-afgørelsen.

<sup>4</sup> COM(2018) 460 final.

<sup>5</sup> "The future of the European financial architecture for development: An independent report by the High-Level Group of Wise Persons on the European financial architecture for development" (Fremtiden for den europæiske finansielle udviklingsstruktur: en uafhængig rapport fra Vismandsgruppen på Højt Plan vedrørende Den Europæiske Finansielle Udviklingsstruktur), oktober 2019, [https://www.consilium.europa.eu/media/40967/efad-report\\_final.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/40967/efad-report_final.pdf).

<sup>6</sup> Se også Kommissionens meddelelse "På vej mod en mere effektiv finansiell arkitektur for investeringer uden for Den Europæiske Union" (COM(2018) 644 final).

Det eksterne lånemandat til Den Europæiske Investeringsbank har været en del af Det Europæiske Økonomiske Fællesskabs og siden Den Europæiske Unions udenrigspolitik siden 1977. Begrundelsen for EU's budgetgaranti er, at den øger EIB's risikokapacitet ved i betydelig grad at begrænse EIB's risikoeksponering til en profil, der er i overensstemmelse med de regler, der er fastlagt af EIB's styrelsesorganer. Med andre ord hjælper EU-garantien EIB med at foretage investeringer i mere risikobetonede miljøer uden for EU på grundlag af EIB's eksisterende kapital og reserver, samtidig med at den hjælper EIB med at fastholde sin AAA-kreditvurdering.

EU-garantien er traditionelt blevet stillet til rådighed for EIB i en periode, der falder sammen med EU's flerårige finansielle ramme. Det eksterne lånemandats løbetid på syv år har været hensigtsmæssigt, fordi den har givet EIB mulighed for at udvikle den menneskelige og materielle kapacitet, der er nødvendig for at foretage investeringer uden for EU, som normalt tager mere end et år at forberede. Til gengæld for den forudsigelige og risikoreducerende virkning, som EU-garantien giver, forventes de finansieringstransaktioner, der gennemføres under ELM, at opfylde målene og de betingelser, der er fastsat af Europa-Parlamentet og Rådet.

Omfanget af den EU-garanti, der ligger til grund for ELM, varierer alt efter finansieringstransaktionens art: EIB's finansieringstransaktioner med offentlige modparter (typisk til udvikling af infrastruktur) er dækket af en totalgaranti, der dækker både operationelle og politiske risici. EIB's lån til banker eller selskaber, der er dækket af en statsgaranti og finansiering under lånemandatet for den private sektor, EIB's resiliensinitiativ, som blev oprettet efter midtvejsevalueringen af ELM i 2018, er også dækket af totalgarantien. Totalgarantien giver EIB mulighed for at give afkald på den risikopræmie, den ellers skulle medtage i sin rentesats<sup>7</sup>. Det betyder, at partnerlandene eller deres institutioner/virksomheder har været i stand til at låne af EIB med betydeligt lavere omkostninger.

Derimod er EIB's aktiviteter i den private sektor uden en statsgaranti kun dækket af en politisk risikogaranti fra EU, som dækker visse situationer, der er nærmere defineret i garantiaftalen med EIB: manglende betaling som følge af manglende overførsel af valuta, ekspropriation, krig eller civile uroligheder eller manglende adgang til domstolsprøvelse ved kontraktbrud. Den politiske risikogaranti, som EU stiller, medfører ikke nogen reduktion af EIB's rentesats. Priserne for EIB's lån er dog fortsat attraktive for kunderne på grund af EIB's lave låneomkostninger på de finansielle markeder.

EU-garantien dækker de første 65 % af EIB's udestående eksponering under ELM-finansieringstransaktioner på porteføljeniveau. Det betyder, at når en låntager misligholder et EIB-lån, og EIB trækker på EU-garantien for at kompensere for det manglende afdrag, er EU forpligtet til fuldt ud dække alle træk på garantien op til loftet på 65 % af den garanterede

---

<sup>7</sup> Som undtagelse fra ovenstående regler er projekter i den private sektor, der er omfattet af lånemandatet for den private sektor, EIB's resiliensinitiativ, som blev oprettet efter midtvejsevalueringen af ELM i 2018, dækket af EU' totalgaranti. Risikopræmien ophæves dog ikke, men overføres af EIB til EU under hensyntagen til EU's risiko.

portefølje. EIB betaler ikke gebyrer til EU for budgetgarantien, og EIB modtager ikke direkte vederlag fra EU for gennemførelsen af mandatet. EIB's administrative omkostninger i forbindelse med ELM dækkes af tillægget på EIB's rente i overensstemmelse med dens standardpolitik for prisfastsættelse på lån.

ELM er et af de instrumenter, som EU anvender til at gennemføre EU's udenrigspolitiske prioriteter. ELM-afgørelsen henviser til "Unionens generelle interesser" og til principperne for Unionens optræden udadtil som defineret i traktaten. Den præciserer også, at "[i] udviklingslandene [...] skal EIB's finansieringstransaktioner bidrage til Unionens målsætninger med hensyn til politikken for udviklingssamarbejde, [...] navnlig med henblik på fattigdomsbekæmpelse gennem inklusiv vækst og bæredygtig økonomisk, miljømæssig og social udvikling". Den nuværende ELM-afgørelse indeholder flere målsætninger, der skal støttes af EU's budgetgaranti, nemlig udvikling af den lokale private sektor og udvikling af sociale og økonomiske infrastrukturer, som begge kan gå hånd i hånd med fremme af målsætningerne om modvirkning af og tilpasning til klimaforandringer, regional integration eller langsigtet økonomisk modstandsdygtighed.

## **2. DE VIGTIGSTE RESULTATER AF EVALUERINGEN**

Kommissionens evaluering er begrænset af, at gennemførelsen af investeringstransaktioner under ELM tager flere år, især med hensyn til infrastrukturprojekter. Der foreligger derfor kun begrænsede oplysninger om de faktiske resultater og virkningerne af de finansierede transaktioner. EIB's rammer for resultatmåling afhænger i øjeblikket i høj grad af forudgående skøn, og data om de opnåede resultater kommer først langt senere. Kommissionen arbejdede derfor i sin evaluering primært med tilgængelige data om de finansieringsbeløb, der er aftalt og udbetalt, og resultaterne af en ekstern undersøgelse afsluttet medio 2018<sup>8</sup> samt bemærkninger fra forskellige interessenter.

I overensstemmelse med ELM-afgørelsen er 64 lande uden for EU i øjeblikket berettiget til EIB-finansieringstransaktioner under EU's budgetgaranti. EIB har indgået rammeaftaler med – og kan således i øjeblikket gennemføre finansieringstransaktioner i – 57 af disse lande. I den undersøgte periode undertegnede EIB finansieringstransaktioner under ELM i 38 lande og under sine egenrisikofaciliteter<sup>9</sup> i yderligere seks lande. ELM giver EIB mulighed for at gennemføre finansieringstransaktioner i mere risikobetonede lande, end den ellers kunne med sine egenrisikofaciliteter<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Ecorys og CEPS, 2018, "Final Report for the Evaluation of the application of the 2014-2020 External Lending Mandate" (endelig rapport om evaluering af anvendelsen af det eksterne lånemandat for 2014-2020), offentliggjort sammen med Kommissionens evaluering.

<sup>9</sup> EIB har i øjeblikket fire egenrisikofaciliteter i ELM-regionerne, nemlig førtiltrædelsesfaciliteten (PAF), naboskabsfinansieringsfaciliteten (NFF), klimaindsats- og miljøfaciliteten (CAEF) og faciliteten for strategiske projekter (SPF). De to sidstnævnte faciliteter dækker også landene i Afrika, Vestindien og Stillehavet og EU-medlemsstaternes oversøiske lande og territorier.

<sup>10</sup> Ved Kommissionens delegerede afgørelse (EU) 2018/1102 af 6. juni 2018 blev Iran føjet til listen over lande, der er berettiget til finansiering under ELM, men der er ikke indgået en rammeaftale på nuværende tidspunkt.

Det samlede loft for EU's budgetgaranti for EIB's eksterne transaktioner i 2014-20 er på 32,3 mia. EUR. Ved udgangen af 2018 beløb de kumulative nettoundertegnelser for EIB-finansieringstransaktioner under ELM for 2014-20 sig til 17,6 mia. EUR, dvs. ca. 54 % af det samlede garantiloft som revideret i forbindelse med midtvejsevalueringen. Til sammenligning (dog kun tilnærmelsesvis som følge af et andet markedsmiljø og en anden geopolitisk og lovgivningsmæssig kontekst) lå udnyttelsesgraden på 66 % ved udgangen af 2011, dvs. på et tilsvarende tidspunkt i det tidligere eksterne mandat. I perioden 2014-18 blev der finansieret 189 transaktioner under ELM med en gennemsnitlig størrelse på ca. 90 mio. EUR.

EIB's relativt begrænsede udnyttelse af garantilofterne for ELM for 2014-20 kan delvis tilskrives udviklingen i Tyrkiet siden 2016 og krigen i det østlige Ukraine siden 2014<sup>11</sup>. Desuden er de garantilofter, der gælder i henhold til den nuværende ELM-afgørelse for EU's naboskabslande (det østlige og sydlige naboskab), i alt 6 mia. EUR højere end lofterne for det foregående mandat, samtidig med at absorptionsevnen er blevet reduceret af krigen i Syrien og den politiske ustabilitet i flere andre lande. Tilsammen forklarer disse eksterne faktorer i vid udstrækning, hvorfor EIB anvendte de disponible garantilofter ved udgangen af 2018 i mindre grad end på samme tidspunkt i det foregående eksterne mandat.

En anden relevant kvantitativ indikation af EU-garantiens **virkningsfuldhed** kan fås ved en analyse af udbetalingssatserne under ELM, dvs. forholdet mellem den finansiering, der faktisk udbetales af EIB, og de beløb, der er indgået i EIB's finansieringskontrakter med sine modparter (med fradrag af de beløb, der efterfølgende blev annulleret). Ligesom analysen af garantiudnyttelsesgraderne skal der ved analysen af udbetalingerne tages hensyn til de tidsmæssige forskelle i markedsforholdene og de geopolitiske og lovgivningsmæssige rammer.

EIB udbetalte 5,8 mia. EUR under ELM 2014-20 ved udgangen af 2018, svarende til 33 % af nettoundertegnelserne, mens EIB ved udgangen af 2011 havde udbetalt 8,5 mia. EUR eller 44 % af de nettobeløb, der blev undertegnet under det eksterne mandat for 2007-13.

Det langsommere udbetalingstempo under ELM 2014-20 i forhold til det tidligere mandat synes hovedsagelig at kunne tilskrives eksterne faktorer, såsom svage lovgivningsmæssige rammer, fragmenteret lovgivning, ustabilitet i den offentlige sektor, lav institutionel kapacitet, personaleudskiftning og langsomme og ineffektive procedurer i modtagerlandene. Statslige og kommunale lån er særligt sårbare over for sådanne faktorer, da en række betingelser skal være opfyldt forud for udbetalingen af infrastrukturlån, f.eks. med hensyn til teknisk forberedelse og indkøb. Desuden kræver statens låntagning fra EIB i mange lande parlamentets ratificering, hvilket forlænger tidsplanen for projektgennemførelsen<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> EIB har suspenderet undertegnelsen af nye finansieringstransaktioner i Rusland efter anmodning fra Det Europæiske Råd den 16. juli 2014 i lyset af den ulovlige annektering af Krim og den militære konflikt i det østlige Ukraine.

<sup>12</sup> I nogle af naboskabslandene er gennemførelseskapaciteten faldet noget i 2014-18 i forhold til den foregående mandatperiode. Desuden blev store beløb fra EIB til Ukraine undertegnet i løbet af en relativt kort periode i 2014-16. Hertil kommer, at de lavere udbetalingssatser i Latinamerika under ELM 2014-20 kan forklares ved

For så vidt angår faktorer, der ligger internt i ELM's udformning eller EIB's gennemførelse, er store undertegnelsesvolumener lettere at kommunikere om og får typisk mere opmærksomhed end udbetalinger. Der er også drøftelser i gang inden for EIB's styrelsesorganer om hensigtsmæssigheden af incitamentsordningen inden for EIB, herunder for så vidt angår aflønning af personale og det relative fokus på omfanget af forpligtelser i modsætning til udbetalinger og kvalitative aspekter.

Størstedelen af ELM-transaktionerne omfatter lån til den offentlige sektor til infrastrukturudvikling. Fra slutningen af 2018 tegnede disse transaktioner sig for næsten 11 mia. EUR i undertegnede transaktioner. Transaktioner til finansiering af udvikling af den private sektor, som er dækket af totalgarantien, udgjorde ca. en fjerdedel af undertegnelser under ELM i 2014-18. Endelig udgjorde transaktioner under den politiske risikogaranti op til en tiendedel af de undertegnede ELM-volumener. Sidstnævnte transaktioner yder finansiering til kommercielle banker eller virksomheder og har relativt hurtige udbetalingsstater.

Takket være EU-garantien har modtagerne lavere omkostninger i forbindelse med EIB-finansiering, der ydes i længere perioder. Dette er til stor gavn for investeringer i den offentlige sektor, men giver anledning til bekymring med hensyn til, om banker og virksomheder, der modtager finansiering andre steder på mindre gunstige vilkår, stilles dårligere. I ELM-afgørelsen fastsættes det, at finansieringstransaktioner under ELM skal have "en merværdi på grundlag af EIB's egen vurdering", men der er ikke noget udtrykkeligt krav om *additionalitet* ved at hindre erstatning af potentiel støtte og potentielle investeringer fra andre offentlige eller private kilder. Sidstnævnte krav vil finde anvendelse på EIB-finansieringstransaktioner, der er dækket af EU's budgetgaranti efter 2020<sup>13</sup>.

I de ajourførte regionale tekniske operationelle retningslinjer for ELM, som Kommissionen udsendte i april 2019, hedder det, at for så vidt muligt at undgå den risiko for markedsforvridding, der potentielt kan følge af EIB's interventioner, der er dækket af EU's budgetgaranti, bør merværdien af EIB's intervention nøje overvejes af EIB. Det angives endvidere, at dette er særligt vigtigt, når man undersøger mulige transaktioner i sektorer og lande, hvor der er stor konkurrence, og/eller hvor der gælder markedsvilkår eller tæt på markedsvilkår<sup>14</sup>. Risikoen for markedsforvridding kunne især modvirkes ved at gøre større brug af muligheden for at opjustere EIB's rentesatser, når det er relevant i forhold til markedsvilkårene.

I geografisk henseende varierer gennemførelsen af ELM ved udgangen af 2018 i forhold til region:

---

et nyt skift til infrastrukturinvesteringer i den offentlige sektor til støtte for klimaindsatsen, som har tendens til at blive udbetalt langsommere end lån til udvikling i den private sektor.

<sup>13</sup> Artikel 209, stk. 2, litra b), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2018/1046 af 18. juli 2018 om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget, om ændring af forordning (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 og afgørelse nr. 541/2014/EU og om ophævelse af forordning (EU, Euratom) nr. 966/2012 (EUT L 193 af 30.7.2018, s. 1).

<sup>14</sup> C(2019) 2747 final, s. 14, 24, 35 og 38.

- I førtiltrædelseslandene havde EIB anvendt omkring 41 % af garantiloftet for denne region ved udgangen af 2018. EU-garantien har været absolut nødvendig for, at EIB har kunnet finansiere transaktioner på Vestbalkan. EIB's aktiviteter i Tyrkiet er imidlertid blevet reduceret efter 2016.
- I de sydlige naboskabslande havde EIB anvendt ca. halvdelen af garantiloftet ved udgangen af 2018. Den har ofte anvendt *totalgarantien*, også for transaktioner i den private sektor (dækket af en statsgaranti), som ellers kun ville være dækket af en politisk risikogaranti. Gennemførelsen af offentlige infrastrukturprojekter i denne region har ofte været forsinket.
- I de østlige naboskabslande har EIB næsten udelukkende anvendt ELM til at dække sine finansieringstransaktioner, idet der næsten ikke er foretaget nogen udlån på egen risiko. Den har anvendt det meste af det regionale garantiloft (78 %), navnlig til at støtte Ukraine i forbindelse med Ruslands ulovlige annektering af Krimhalvøen i 2014 og aktuelle destabiliserende adfærd. Gennemførelsen af mange ELM-transaktioner er imidlertid endnu ikke påbegyndt, og udbetalingsraten er fortsat meget lav (23 % af nettoundertegnelserne ved udgangen af 2018).
- ELM-gennemførelsen er længst fremme i Latinamerika og Sydafrika, som dog kun tegner sig for en tiendedel af loftet for EU's budgetgaranti. For Asien og Centralasien er udnyttelsesgraden for EU-garantien høj, men gennemførelsen med hensyn til udbetalingsniveauer er ret lav.

ELM overstiger de mål, som EU's lovgivere har fastsat for at støtte afbødning af og tilpasning til klimaforandringer. Den klimarelaterede finansiering, der blev undertegnet under det eksterne ELM i 2014-18, udgør 34 % af de samlede finansieringsvolumener, der er undertegnet, hvilket er over målet på 25 %.

EU-garantiens **effektivitet** og **merværdi** svarer til lovgivernes forventninger. Sammenlignet med de budgetbeløb, der er afsat i garantifonden, ydes der ca. 11 gange mere EIB-finansiering til modtagerne på et givet tidspunkt, og der rejses mere end 20 gange så meget som den samlede investering<sup>15</sup>. Hidtil har der ikke været nogen træk på EU's budgetgaranti for transaktioner under ELM 2014-20. Som beskrevet i Kommissionens årlige rapporter har EIB trukket på EU-garantien i forbindelse med en række transaktioner i Syrien siden 2012 samt én transaktion i Tunesien (Aeroport Enfidha). Alle disse transaktioner hører under de tidligere eksterne mandater, og der gøres nu en indsats for at inddrive de misligholdte beløb. Beløb fra Garantifonden for Aktioner i forhold til Tredjeland i de foregående årtier er blevet inddrevet.

ELM giver EIB incitament til at foretage forholdsvis store udlån på sin egen balance op til dens samfinansieringsgrænse på 50 % pr. projekt, eftersom den EU-garanti, der ligger til grund for ELM, kun dækker EIB og ikke andre medinvestorer. Der blev indført en anden EU-interventionsmodel i 2017 gennem en garanti under Den Europæiske Fond for Bæredygtig Udvikling (EFSD), hvor EU-garantien kan være i form af en såkaldt "first loss piece-" eller "second loss piece"-dækning, som ikke kun beskytter den finansielle institution, men også

---

<sup>15</sup> Tilførselssatsen sættes til 9 % af de udestående beløb under garantien, EIB's finansiering dækker normalt op til 50 % af projektets samlede investeringsomkostninger.

(eller hovedsagelig) andre medinvestorer. EFSD-modellen kræver en meget højere tilførselssats (i øjeblikket 50 %) på grund af den forventede højere finansielle risiko ved EU's intervention, der også klart er rettet mod de mindst udviklede lande, men den kan være mere egnet til finansiering af transaktioner, hvor tiltrækning af investeringer i den private sektor er et vigtigt mål, som også er knyttet til princippet om vederlag under EFSD-garantien.

ELM spiller en **relevant** rolle med hensyn til at støtte EU's udenrigspolitiske mål. Størstedelen af ELM-garantien er imidlertid i øjeblikket afsat til støtte for transaktioner i højere middelindkomstlande, og kun få transaktioner er blevet finansieret af EIB i de mindst udviklede lande. Dette kan opfattes som et problem med hensyn til ELM's relevans i forhold til EU's politik for udviklingssamarbejde, som skal tages i betragtning i udformningen af fremtidige EU-garantier, samtidig med at der tages hensyn til begrænsninger med hensyn til gældsberedygtighed.

**Sammenhængen** og tilpasningen af ELM-transaktioner i forhold til EU's politik og medlemsstaternes interventioner kunne forbedres, bl.a. ved at sikre en stærkere politisk styring fra EU's side og øget udveksling af oplysninger mellem EIB og Kommissionens tjenestegrene gennem hele projektførelsen. Kommissionen afgiver udtalelser om påtænkte EIB-finansieringstransaktioner i henhold til en procedure, der er fastsat i artikel 19 i EIB's vedtægter. En positiv udtalelse fra Kommissionen indebærer, at den planlagte transaktion kan medtages under ELM og dækkes af EU-garantien. Høringen gennemføres dog på et relativt tidligt tidspunkt, og de oplysninger, der udveksles i forbindelse med artikel 19-processen, er ofte utilstrækkelige.

Gennem flere års dialog er der etableret ikke-bindende ordninger mellem EIB og Kommissionens tjenestegrene for bl.a. at forbedre den forudgående koordinering af de potentielle finansieringstransaktioner, som EIB har identificeret. I november 2018 undertegnede EIB og Kommissionens Generaldirektorat for Naboskabspolitik og Udvidelsesforhandlinger (GD NEAR) et fælles notat, der gav udtryk for en gensidig forpligtelse til at styrke udvekslingen af oplysninger om potentielle EIB-transaktioner under ELM. Desuden giver Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten i stigende grad tidligt feedback om vejledende oversigter over nyligt identificerede potentielle transaktioner, som EIB forelægger Kommissionen kvartalsvis.

Klager fra interessenter vedrørende ELM udgør 45 % af alle klager, der blev registreret under EIB's klagemekanisme i perioden 2014-18. Dette viser, at transaktioner i ELM-lande udgør en betydelig omdømmemæssig risiko for EIB i forhold til den andel på under 10 % af EIB's samlede forretningsvolumen, som de udgør, selv om EIB finder mange af disse klager grundløse. Et vigtigt systemisk forslag, der udspringer af kritik fra civilsamfundet om individuelle ELM-transaktioner, er at udvide og styrke bestemmelserne i EIB's finansieringskontrakter, der gør det muligt at suspendere udbetalinger i tilfælde af brud på menneskerettighederne og miljømæssige og sociale standarder i gennemførelsesfasen.



Udveksling af oplysninger mellem EIB og Kommissionen om anvendelsen af sådanne bestemmelser kan også forbedres.

### 3. KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

For at maksimere additionaliteten af EU's budgetgarantier i henhold til NDICI-forordningen efter 2020 kan der drages flere erfaringer fra ELM 2014-20:

- I forbindelse med politikudformning er det nyttigt at skelne klarere mellem den ønskede virkning af EU-garantien på den økonomiske fordel, der overføres til modtagerne i) i den offentlige sektor og ii) i den private sektor. Selv om der kan være politiske grunde til at minimere omkostningerne til finansiering af transaktioner med visse typer modparter i den offentlige sektor, er dette ikke nødvendigvis tilfældet for finansiering i den private sektor.
- Det er nødvendigt at være konsekvent opmærksom på at mindske risikoen for markedsforvridning, og der kan udformes en mere eksplicit politik for anvendelse af vigtige afbødende foranstaltninger som f.eks. opjustering af rentesatser for at afspejle de lokale markedsvilkår i finansiering i den private sektor.
- Begrundelsen for at anvende totalgarantier i finansieringen af udviklingen af den private sektor bør undersøges nøje.
- Der kunne tilskyndes til yderligere finansiering i lokal valuta.

Mere generelt har evalueringen identificeret følgende centrale anbefalinger til forbedringer i gennemførelsen af ELM, som også er relevante for udformningen af EU's budgetgarantier for perioden efter 2020 inden for rammerne af NDICI-forordningen:

- At undersøge mulighederne for mere rettidig rapportering og evaluering af de opnåede resultater og en mere omfattende analyse af de faktiske virkninger.
- At EIB deler flere oplysninger med Kommissionen om effektiv anvendelse af kontraktbestemmelser, der sætter EIB i stand til at suspendere udbetalingerne i tilfælde af manglende overholdelse af miljø-, social-, menneskerettigheds-, skatte- og gennemsigtighedsstandarder i projekterne.
- At EIB, Kommissionens tjenestegrene og EU-Udenrigstjenesten arbejder bedre sammen om at definere den optimale størrelse af planlagte investeringstransaktioner, der er skræddersyet til modtagerlandene (også for at sikre gældsberedygtighed), og hjælper modtagerlandene til at gøre hurtigere brug af godkendt ELM-finansiering.
- Hele tiden at fokusere på at minimere risikoen for markedsforvridning i forbindelse med finansiering af virksomheder i den private sektor. Navnlig at overveje strengere begrænsninger for anvendelsen af EU's totalgaranti, f.eks. ved at begrænse dens anvendelsesområde til investeringer i den offentlige sektor og/eller kræve en passende godtgørelse for EU-garantien. At sikre effektiv gennemførelse af de nyligt aftalte "*Enhanced Blended Concessional Finance Principles for DFI Private Sector Operations*" (styrkede principper for blandet finansiering med lempeligere vilkår for DFI's aktiviteter vedrørende den private sektor).
- At styrke tilpasningen af ELM's transaktioner til EU's politikker gennem stærkere politikstyring fra EU og tættere koordinering mellem EIB, Kommissionen og EU-

Udenrigstjenesten. Sidstnævnte omfatter tidlig koordinering, mere omfattende oplysninger fra EIB i "artikel 19-høringer", før finansieringstransaktioner godkendes, og fælles overvågning af projektgennemførelsen.

- At tilpasse den geografiske dækning af mulige eksterne EU-investeringsvinduer efter 2020 og fordelingen af EU-garantien på de forskellige regioner på grundlag af EU's udenrigspolitiske prioriteter efter 2020 og partnerlandenes behov.
- At tilstræbe større synergier mellem EIB's styrker med hensyn til lave låneomkostninger og andre finansielle institutioners styrker i form af tilstedeværelse i marken, sektorspecifik ekspertise og udviklingseffekt.

Styrkerne og svaghederne ved det nuværende ELM er relevante for den bredere debat om den europæiske finansielle udviklingsstruktur efter 2020. En omfattende finansiering til lave omkostninger af investeringer i offentlig infrastruktur kan fortsat støttes gennem en EU-budgetgaranti til denne specifikke type transaktioner, men med en stærkere politisk styring fra EU-institutionerne. For finansiering i den private sektor kan en øget præference for at tiltrække privat saminvestering give mulighed for en anderledes udformet garanti, der er mindre fokuseret på finansiering direkte fra EIB (eller andre involverede IFI'er), og med priser, der ligger tættere på markedsniveauet.