

III

(Vorbereidende handelingen)

REKENKAMER

ADVIES Nr. 7/2020

*(uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, VWEU)***bij het verslag van de Commissie over de uitvoering van het Europees Fonds voor duurzame ontwikkeling (COM(2020) 224 final)***(2020/C 353/01)*

INHOUD

	Paragraaf	Bladzijde
Inleiding	1-4	3
Reikwijdte en tijdschema van het advies van de Rekenkamer	1	3
Het uitvoeringsverslag	2	3
Ons advies	3-4	3
Het uitvoeringsverslag voldoet niet aan een aantal basisvereisten	5-14	4
Criteria	5-6	4
Het uitvoeringsverslag vloeit voort uit een beperkte beoordeling in plaats van een volledige evaluatie	7-10	4
De bedrijfsprocessen van het EFDO werden niet geëvalueerd	11-12	4
Het uitvoeringsverslag werd laat gepubliceerd	13-14	5
De aanvankelijke werking van het EFDO en het beheer en de doeltreffendheid ervan zijn niet volledig beoordeeld	15-49	5
Er is weinig informatie beschikbaar over additionaliteit en aspecten van de doeltreffendheid	15-35	5
Criteria	15-16	5
Het vermogen van het EFDO om extra investeringen te mobiliseren, kan worden overschat	17-20	6
Het uitvoeringsverslag bevat geen informatie over de prestaties van het EFDO wat betreft het aantrekken van middelen uit de particuliere sector	21-22	7
De conclusies van het uitvoeringsverslag over de niet-financiële additionaliteit en de prestaties van het EFDO wat betreft de totstandkoming van innovatieve producten zijn hoofdzakelijk gebaseerd op voorspellingen	23-26	7

Aangezien het EFDO zich in een vroeg stadium van uitvoering bevindt, is het niet mogelijk om de bijdrage ervan tot de verwezenlijking van de SDG's of de aanpak van de grondoorzaken van migratie te beoordelen	27-32	8
Het uitvoeringsverslag bevat geen toelichting over de discrepanties tussen de termijnen van de EFDO-verordening en het daadwerkelijke uitvoeringstempo	33-35	8
Sommige kwesties in verband met de werking en het beheer van het EFDO komen onvoldoende aan bod in het uitvoeringsverslag	36-49	9
Criteria	36-37	9
De informele strategische oriëntatie doet afbreuk aan de transparantie	38-41	9
Het voornemen om voor een gediversifieerde thematische dekking te zorgen, wordt niet weerspiegeld in het huidige portfolio van programma's	42-44	10
De risicobeoordelingsinstrumenten voor de prijsstelling van garanties moeten verder worden ontwikkeld	45-49	10
Aanvullende overwegingen betreffende het kader voor monitoring en evaluatie van het EFDO	50-62	11
Criteria	50-53	11
Het voorstel voor de instelling van het EFDO ging niet vergezeld van een effectbeoordeling	54-55	12
De inzet en de werking van het EFDO-garantiefonds zijn nog niet geëvalueerd	56-58	12
Tekortkomingen in het resultatenkader	59-62	13
Conclusies	63-68	13

DE REKENKAMER VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 287, lid 4, tweede alinea,

Gezien Verordening (EU, Euratom) 2018/1046 van het Europees Parlement en de Raad van 18 juli 2018 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie ⁽¹⁾,

Gezien Verordening (EU) 2017/1601 van het Europees Parlement en de Raad van 26 september 2017 tot instelling van het Europees Fonds voor duurzame ontwikkeling (EFDO), de EFDO-garantie en het EFDO-garantiefonds ⁽²⁾ (“de EFDO-verordening”), en met name artikel 17, leden 1 en 2,

Gezien het verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de uitvoering van het Europees Fonds voor duurzame ontwikkeling ⁽³⁾ overeenkomstig artikel 17, lid 1, van de EFDO-verordening,

Overwegende dat overeenkomstig artikel 17, leden 1 en 2, van de EFDO-verordening, het verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de evaluatie van de aanvankelijke werking van het EFDO, het beheer ervan en de daadwerkelijke bijdrage die het levert aan de verwezenlijking van het doel en de doelstellingen van de EFDO-verordening, alsook het evaluatieverslag van de Commissie over het EFDO-garantiefonds, vergezeld moeten gaan van een advies van de Rekenkamer,

BRENGT HET VOLGENDE ADVIES UIT:

INLEIDING

Reikwijdte en tijdschema van het advies van de Rekenkamer

1. Op 28 mei 2020 heeft de Commissie een wetgevingsvoorstel ⁽⁴⁾ tot wijziging van de bestaande EFDO-verordening ingediend, met als doel de duur ervan te verlengen, het geografische toepassingsgebied ervan uit te breiden en het bedrag van de in dit kader verstrekte EU-garantie te verhogen. Op 2 juni 2020 heeft de Commissie een verslag over de uitvoering van het EFDO gepubliceerd overeenkomstig artikel 17, lid 1, van de EFDO-verordening (hierna “het uitvoeringsverslag” genoemd) ⁽⁵⁾. Dit verslag ging vergezeld van een onafhankelijk uitvoeringsverslag (hierna “het externe beoordelingsverslag” genoemd) over het EFDO en het EFDO-garantiefonds, daterend van 14 januari 2020, dat de Commissie op 4 juni 2020 heeft gepubliceerd op haar website ⁽⁶⁾. Tijdens zijn buitengewone bijeenkomst van 17, 18, 19, 20 en 21 juli 2020 heeft de Europese Raad besloten dat het meerjarig financieel kader (MFK) voor de periode 2014-2020 ongewijzigd blijft ⁽⁷⁾. Naar aanleiding van deze ontwikkelingen hebben wij besloten ons advies toe te spitsen op het uitvoeringsverslag, zonder verder te verwijzen naar het wetgevingsvoorstel van de Commissie.

Het uitvoeringsverslag

2. Overeenkomstig artikel 17, lid 1, van de EFDO-verordening dient de Commissie een evaluatie te maken van “de aanvankelijke werking van het EFDO, het beheer ervan en de daadwerkelijke bijdrage die het levert aan de verwezenlijking van het doel en de doelstellingen van [de] verordening”. Onder verwijzing naar deze regelgevingsbepaling wordt het uitvoeringsverslag van de Commissie zelf beschreven als een “eerste beoordeling van de voornaamste evaluatiecriteria, te weten relevantie, efficiëntie, doeltreffendheid, samenhang en meerwaarde”.

Ons advies

3. Dit advies is opgebouwd rond de volgende overwegingen:

- Voldoet het uitvoeringsverslag aan de vereisten van artikel 17, lid 1, van de EFDO-verordening?
- Wordt met het uitvoeringsverslag het doel bereikt om de aanvankelijke werking, het beheer en de doeltreffendheid van het EFDO te beoordelen?
- Beschikt het EFDO over een alomvattend kader voor monitoring en evaluatie?

4. Ons advies is niet opgesteld op basis van dezelfde procedures die we zouden volgen bij het opstellen van een speciaal verslag.

⁽¹⁾ PB L 193 van 30.7.2018, blz. 1.

⁽²⁾ PB L 249 van 27.9.2017, blz. 1 (hierna “de EFDO-verordening” genoemd).

⁽³⁾ COM(2020) 224 final van 2 juni 2020 (hierna “het uitvoeringsverslag” genoemd).

⁽⁴⁾ COM(2020) 407 final van 28 mei 2020.

⁽⁵⁾ De Commissie heeft haar verslag op dezelfde dag bij ons ingediend.

⁽⁶⁾ Extern beoordelingsverslag met de volgende titel: “Implementation report of the EFSD and the EFSD Guarantee Fund, final report, 14 January 2020” (hierna “het externe beoordelingsverslag” genoemd).

⁽⁷⁾ Buitengewone bijeenkomst van de Europese Raad (17, 18, 19, 20 en 21 juli 2020) — Conclusies, EUCO 10/20, 21 juli 2020, punt A.31.

HET UITVOERINGSVERSLAG VOLDOET NIET AAN EEN AANTAL BASISVEREISTEN

Criteria

5. Overeenkomstig artikel 17, lid 1, van de EFDO-verordening dient de Commissie uiterlijk op 31 december 2019 een evaluatie te maken van de aanvankelijke werking van het EFDO, het beheer ervan en de daadwerkelijke bijdrage die het levert aan de verwezenlijking van het doel en de doelstellingen van deze verordening, en moet zij haar evaluatieverslag met een onafhankelijke externe evaluatie van de toepassing van de verordening indienen bij het Europees Parlement en de Raad.

6. In de richtsnoeren voor betere regelgeving is bepaald dat evaluaties een duidelijk omschreven, robuuste methode moeten volgen om objectieve bevindingen op te leveren. Bij evaluaties moet ten minste de doeltreffendheid, efficiëntie, relevantie, samenhang en EU-meerwaarde worden beoordeeld, of moet worden toegelicht waarom dit niet is gebeurd ⁽⁸⁾.

Het uitvoeringsverslag vloeit voort uit een beperkte beoordeling in plaats van een volledige evaluatie

7. In het uitvoeringsverslag wordt weliswaar verwezen naar artikel 17, lid 1, van de EFDO-verordening, maar de Commissie beschrijft het niet als een evaluatieverslag. Het uitvoeringsverslag bevat de beoordeling door de Commissie van de aanvankelijke werking van het EFDO, het beheer ervan en de bijdrage die het levert aan de verwezenlijking van het doel en de doelstellingen van de EFDO-verordening. Het is gebaseerd op een onafhankelijke beoordeling die is uitgevoerd door externe adviseurs.

8. Het verschil tussen een evaluatie en een beoordeling wordt als volgt beschreven in de richtsnoeren voor betere regelgeving van de Commissie: een evaluatie gaat verder dan een beoordeling van wat er is gebeurd; er wordt onderzocht waarom iets zich heeft voorgedaan (de rol van het optreden van de EU) en, indien mogelijk, hoeveel er als gevolg daarvan is veranderd. Bij een evaluatie moet naar het bredere perspectief worden gekeken en moet een onafhankelijk en objectief oordeel worden gegeven over de situatie op basis van het beschikbare bewijsmateriaal ⁽⁹⁾.

9. In het externe beoordelingsverslag wordt toegelicht dat, hoewel bij de in de beoordeling gebruikte methode en structuur de aanpak voor evaluaties werd gehanteerd, het verslag moet worden beschouwd als een beoordeling en niet als een evaluatie van het EFDO. De reden hiervoor is dat sommige activiteiten in het kader van het EFDO nauwelijks waren opgestart en een beoordeling soms meer oordelend en indicatief moet zijn dan normaal gezien het geval zou zijn voor een evaluatie ⁽¹⁰⁾.

10. Daarnaast wordt in het externe beoordelingsverslag van de adviseurs opgemerkt dat hun werk meerdere beperkingen had:

- de opdracht werd uitgevoerd met een klein team en een beperkt budget;
- er werden geen bezoeken gebracht aan EU-delegaties of projecten die steun uit het EFDO ontvangen, maar wel telefonische vraaggesprekken en raadplegingen van personeel van EU-delegaties gehouden;
- weinig projecten waarbij goedkeuring was verkregen voor blendingsubsidies, hadden aanzienlijke vooruitgang geboekt met de uitvoering en aan het einde van de opdracht waren 25 van de 28 goedgekeurde garantiëprogramma's niet ondertekend en bevonden deze zich nog steeds in een ontwerpfase.

Vanwege deze beperkingen werd sterk vertrouwd op vraaggesprekken en waren er soms weinig harde bewijzen voorhanden ⁽¹¹⁾.

De bedrijfsprocessen van het EFDO werden niet geëvalueerd

11. In het externe beoordelingsverslag wordt opgemerkt dat de operationele blauwdruk van het EFDO gedetailleerder moet worden geëvalueerd dan mogelijk was in het beoordelingsverslag. In het verslag wordt dan ook aanbevolen dat er een evaluatie wordt uitgevoerd van de bedrijfsprocessen, rollen en verantwoordelijkheden van het hoofdkwartier en de EU-delegaties, de capaciteit ervan, de vaardigheden en opleiding van het personeel en het kennisbeheer ervan ⁽¹²⁾. In het uitvoeringsverslag toont de Commissie zich ingenomen met de aanbeveling van de externe beoordeling om een evaluatie van de bedrijfsprocessen van het EFDO uit te voeren, en geeft zij aan dat dit zal gebeuren in het kader van de lopende evaluatie van de nieuwe financiële structuur voor het EFDO+, de voorgestelde opvolger van het EFDO ⁽¹³⁾.

⁽⁸⁾ Werkdocument van de diensten van de Commissie "Better regulation guidelines" (SWD(2017) 350), juli 2017 — Betere regelgeving: richtsnoeren en toolbox, zie "Guidelines on evaluation (including fitness checks)", hoofdstuk VI.

⁽⁹⁾ Betere regelgeving: richtsnoeren en toolbox, zie "Guidelines on evaluation (including fitness checks) and key requirements", hoofdstuk VI, Inleiding.

⁽¹⁰⁾ Extern beoordelingsverslag, samenvatting.

⁽¹¹⁾ Extern beoordelingsverslag, inleiding.

⁽¹²⁾ Extern beoordelingsverslag, aanbeveling 6.

⁽¹³⁾ In juni 2018 deed de Commissie een voorstel voor een verordening tot vaststelling van het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking (Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument — NDICI) (COM(2018) 460 final). Volgens dit voorstel zouden de bestaande bepalingen betreffende het Europees Fonds voor duurzame ontwikkeling, het externe leningsmandaat en het Garantiefonds voor extern optreden worden samengevoegd en vervangen door nieuwe "begrotingsgaranties en financiële bijstand aan derde landen in het kader van het EFDO+".

12. Wij zijn van mening dat een evaluatie van de bedrijfsprocessen van het EFDO een essentieel element is bij de beoordeling van de aanvankelijke werking en het beheer van het EFDO, dat ontbreekt in het uitvoeringsverslag.

Het uitvoeringsverslag werd laat gepubliceerd

13. De reikwijdte van zowel het uitvoeringsverslag⁽¹⁴⁾ als de externe beoordeling bestreek de periode van 1 januari 2017 tot eind september 2019. Op 15 november 2019 werd een eerste versie van het externe beoordelingsverslag ingediend bij de Commissie⁽¹⁵⁾; het eindverslag, daterend van 14 januari 2020, werd gepubliceerd op 4 juni 2020⁽¹⁶⁾.

14. Het uitvoeringsverslag van de Commissie, dat is gebaseerd op de resultaten van de externe beoordeling, is gepubliceerd op 2 juni 2020, acht maanden na het einde van de periode waarop de externe beoordeling betrekking heeft en vijf maanden na de in artikel 17, lid 1, van de EFDO-verordening vastgestelde termijn voor de evaluatie van de Commissie.

DE AANVANKELIJKE WERKING VAN HET EFDO EN HET BEHEER EN DE DOELTREFFENDHEID ERVAN ZIJN NIET VOLLEDIG BEOORDEELD

Er is weinig informatie beschikbaar over additionaliteit en aspecten van de doeltreffendheid

Criteria

15. De EFDO-verordening zelf bevat de volgende verklaringen over de doelstellingen van het EFDO:

"[...] [H]et EFDO [heeft] tot doel investeringen en betere toegang tot financiering te ondersteunen, in de eerste plaats in Afrika en het Europees nabuurschap, teneinde duurzame en inclusieve economische en sociale ontwikkeling te bevorderen en de sociaal-economische veerkracht van partnerlanden te vergroten, [...] met bijzondere nadruk op duurzame en inclusieve groei, op het creëren van fatsoenlijke banen, op gendergelijkheid en de empowerment van vrouwen en jongeren, en op sociaal-economische sectoren en micro-, kleine en middelgrote ondernemingen, waarbij de additionaliteit wordt gemaximaliseerd, innovatieve producten tot stand komen en middelen uit de particuliere sector worden aange-trokken"⁽¹⁷⁾.

“[A]dditionaliteit”: het beginsel volgens welk steun van de EFDO-garantie bijdraagt tot duurzame ontwikkeling door verrichtingen die zonder de EFDO-garantie niet hadden kunnen worden verwezenlijkt of die positieve resultaten opleveren die uitstijgen boven hetgeen zonder die garantie zou zijn verwezenlijkt. Additionaliteit betekent ook het aantrekken van financiering uit de particuliere sector en het verhelpen van marktfalen of suboptimale investeringssituaties, alsmede het verbeteren van de kwaliteit, duurzaamheid, impact of schaal van een investering. Het beginsel zorgt er ook voor dat EFDO-garantie verrichtingen niet in de plaats komen van de steun van een lidstaat, particuliere financiering of andere financiële steun van de Unie of internationale financiële steun, en vermijden dat andere openbare of particuliere investeringen worden verdrongen. [...]”⁽¹⁸⁾.

“Het EFDO gaat uit van de doelstellingen van het externe optreden van de Unie zoals uiteengezet in artikel 21 VEU en van het beleid van de Unie op het gebied van ontwikkelingssamenwerking zoals uiteengezet in artikel 208 VWEU, alsook van de internationale beginselen inzake de doeltreffendheid van ontwikkelingssamenwerking. Het EFDO draagt bij tot de verwezenlijking van de duurzameontwikkelingsdoelstellingen van de agenda 2030, in het bijzonder de uitbanning van armoede, en, waar het van toepassing is, tot de tenuitvoerlegging van het Europees nabuurschapsbeleid, om aldus de specifieke sociaal-economische grondoorzaken van migratie aan te pakken en de duurzame herintegratie van migranten die terugkeren naar hun land van herkomst te bevorderen en de doorreis- en gastgemeenschappen te versterken”⁽¹⁹⁾.

“Het EFDO draagt bij tot de tenuitvoerlegging van de Overeenkomst van Parijs door investeringen ook te richten op sectoren die de beperking van en aanpassing aan de klimaatverandering bevorderen”⁽²⁰⁾.

16. Daarnaast wordt in de overwegingen van de EFDO-verordening het volgende bepaald:

“Om de politieke verbintenissen van de Unie op het vlak van klimaatactie, hernieuwbare energie en energie-efficiëntie na te komen, moet ten minste 28 % van de financiering uit hoofde van het EFDO-garantie worden besteed aan investeringen die voor die sectoren van belang zijn.”⁽²¹⁾

⁽¹⁴⁾ Uitvoeringsverslag, punt 2.

⁽¹⁵⁾ Extern beoordelingsverslag, inleiding.

⁽¹⁶⁾ Zie voetnoot 5.

⁽¹⁷⁾ Artikel 3, lid 1, van de EFDO-verordening.

⁽¹⁸⁾ Artikel 2, lid 5, van de EFDO-verordening.

⁽¹⁹⁾ Artikel 3, lid 2, van de EFDO-verordening.

⁽²⁰⁾ Artikel 3, lid 3, van de EFDO-verordening.

⁽²¹⁾ Overweging 10 van de EFDO-verordening.

Het vermogen van het EFDO om extra investeringen te mobiliseren, kan worden overschat

17. In ons Advies nr. 2/2016 hebben wij opgemerkt dat het niet eenvoudig is om de door publieke investeringen gemobiliseerde bedragen vast te stellen ⁽²²⁾. De Commissie voor ontwikkelingsbijstand van de OESO heeft een methode ⁽²³⁾ ⁽²⁴⁾ voorgesteld voor het isoleren van de bijdrage van de publieke investeringen bij het mobiliseren van aanvullende middelen. De belangrijkste elementen worden hieronder samengevat:

- Indien overheidsmiddelen worden gebruikt om een lening te garanderen waarmee een project wordt gefinancierd, wordt het bedrag van de gegarandeerde lening geacht te zijn gemobiliseerd door middel van overheidsmiddelen. Eventuele aanvullende financiering, naast de lening, wordt niet geacht te zijn aangetrokken door de garantie.
- Indien overheidsmiddelen worden gebruikt als onderdeel van een door verschillende partijen verstrekte lening — een syndicaatslening — worden de bijdragen van elke kredietverstrekker pro rata in aanmerking genomen. Met andere woorden, in plaats van te stellen dat het totale gemobiliseerde bedrag is toe te schrijven aan de overheidsmiddelen, wordt de bijdrage van de andere partijen erkend.
- Bij investeringen in eigen vermogen worden eventuele eerdere investeringen niet in aanmerking genomen voor het bedrag dat wordt geacht te zijn gemobiliseerd door middel van overheidsmiddelen. Wanneer meerdere overheidsorganen hebben deelgenomen aan een investering, zijn de uit de particuliere sector gemobiliseerde bedragen pro rata toerekenbaar aan elk van deze organen.

18. In het Financieel Reglement wordt het hefboomeffect gedefinieerd als “het voor in aanmerking komende eindontvangers ter beschikking gestelde vergoedbare bedrag aan financiering te delen door de bijdrage van de Unie” ⁽²⁵⁾. In ons Speciaal verslag nr. 19/2016 hebben wij opgemerkt dat de indicator voor de extra investeringen die worden gemobiliseerd door de financiële instrumenten kan worden overschat, aangezien niet alle door een project aangetrokken financieringsbronnen het resultaat zijn van de EU-bijdrage ⁽²⁶⁾. In ons Speciaal verslag nr. 16/2014 hebben wij het volgende opgemerkt: “Voor 15 van de 30 projecten [met blendingsubsidies] die door de Rekenkamer zijn onderzocht, bestond geen overtuigende analyse waarin werd aangetoond dat de subsidie noodzakelijk was om een leningovereenkomst te kunnen krijgen [...]. Afhankelijk van de betrokken zaak bestonden aanwijzingen dat de investeringen ook gedaan zouden zijn zonder de subsidie” ⁽²⁷⁾.

19. In het uitvoeringsverslag wordt geconcludeerd dat via het EFDO aanzienlijke bedragen aan andere financiering worden aangetrokken, waaronder medefinanciering door particuliere partijen ⁽²⁸⁾, en “financiële additionaliteit” ⁽²⁹⁾ wordt geboden. In het uitvoeringsverslag wordt beschreven in welke mate het EFDO extra middelen mobiliseert, waarbij wordt verwezen naar de “gemiddelde financiële hefboom” van het EFDO, die is berekend in het externe beoordelingsverslag. Dit cijfer wordt verkregen door het totale bedrag van blendingsubsidies en garanties die zijn goedgekeurd in het kader van het EFDO te delen door het totale bedrag van de investeringen uit andere bronnen, voor alle door het EFDO ondersteunde verrichtingen. Op basis van de EFDO-gegevens per september 2019 werd de gemiddelde financiële hefboom in de externe beoordeling op 10,04 geschat ⁽³⁰⁾. Volgens het uitvoeringsverslag “blijkt [hieruit] wel hoe effectief het EFDO-model is om aanvullende middelen aan te trekken” ⁽³¹⁾.

20. Wij zijn van mening dat de hefboom die in het uitvoeringsverslag fungeert als een indicator van het vermogen van het EFDO om extra investeringen te mobiliseren, onvoldoende betrouwbaar is en kan worden overschat. Met name vertoont de hefboom de volgende tekortkomingen:

- De schatting van het hefboomeffect van het EFDO vloeit voort uit een al te optimistische berekening waarbij ervan wordt uitgegaan dat er geen investeringen zouden worden gedaan zonder het EFDO ⁽³²⁾.
- Alle gegevens in de berekening van de gemiddelde financiële hefboom in de externe beoordeling werden verstrekt door DG DEVCO ⁽³³⁾; het is onduidelijk in welke mate deze onafhankelijk zijn geverifieerd door de contractant die de externe beoordeling heeft uitgevoerd.

⁽²²⁾ Advies nr. 2/2016: “EFSD: een vroegtijdig voorstel voor verlenging en uitbreiding”, paragraaf 47 (PB C 465 van 13.12.2016, blz. 1).

⁽²³⁾ OESO, “Methodologies to measure amounts mobilised from the private sector by official development finance interventions”, DCD/DAC/STAT(2015)8, 24 februari 2015.

⁽²⁴⁾ Deze methode wordt momenteel geëvalueerd door de OESO.

⁽²⁵⁾ Artikel 2, lid 38, van het Financieel Reglement (PB L 193 van 30.7.2018, blz. 1).

⁽²⁶⁾ Speciaal verslag nr. 19/2016: “Uitvoering van de EU-begroting via financieringsinstrumenten — lessen die uit de programmeringsperiode 2007-2013 moeten worden getrokken”, paragraaf 70 (PB C 250 van 9.7.2016, blz. 2).

⁽²⁷⁾ Speciaal verslag nr. 16/2014: “De doeltreffendheid van het combineren van subsidies uit de regionale investeringsfaciliteiten met leningen van financiële instellingen ter ondersteuning van het externe beleid van de EU”, paragraaf 42 (PB C 381 van 28.10.2014, blz. 13).

⁽²⁸⁾ Uitvoeringsverslag, punt 5.2.

⁽²⁹⁾ Uitvoeringsverslag, samenvatting.

⁽³⁰⁾ Extern beoordelingsverslag, punt 3.1.

⁽³¹⁾ Uitvoeringsverslag, punt 5.2.

⁽³²⁾ Extern beoordelingsverslag, punt 3.2.

⁽³³⁾ Extern beoordelingsverslag, voetnoot 29.

- In het externe beoordelingsverslag wordt het weliswaar waarschijnlijk geacht dat de steun van het EFDO het vermeende hefboomeffect heeft gekatalyseerd, in die zin dat de door het EFDO ondersteunde verrichtingen niet zouden hebben plaatsgevonden zonder de steun van het EFDO, maar wordt ook erkend dat het tegendeel niet kan worden bewezen ⁽³⁴⁾.

Het uitvoeringsverslag bevat geen informatie over de prestaties van het EFDO wat betreft het aantrekken van middelen uit de particuliere sector

21. Het katalyseren van investeringen van extra middelen uit de particuliere sector — “crowding in” (aantrekken) — is een van de belangrijkste doelstellingen van het EFDO. In het uitvoeringsverslag wordt weliswaar geconcludeerd dat via het EFDO aanzienlijke bedragen aan extra financiering worden aangetrokken, waaronder medefinanciering door particuliere partijen (zie de paragrafen 17-20), maar het verslag bevat geen specifieke conclusies of informatie over de prestaties van het EFDO wat betreft het mobiliseren van middelen uit de particuliere sector in het bijzonder.

22. Het externe beoordelingsverslag biedt meer inzicht in de prestaties van het EFDO wat betreft het mobiliseren van middelen uit de particuliere sector. In het externe beoordelingsverslag wordt verwezen naar “zuiver” particulier geld, in tegenstelling tot geld van financiële instellingen die volgens het externe beoordelingsverslag kunnen worden aangemerkt als particulier op grond van hun grootschalige programma's voor de uitgifte van obligaties op de kapitaalmarkten. In het verslag wordt met name opgemerkt dat het aandeel van “zuiver” particulier geld dat verband houdt met blendingsubsidies doorgaans relatief laag was. In Sub-Saharaans Afrika maakte dit bijvoorbeeld ongeveer 5-10 % van de totale andere middelen uit ⁽³⁵⁾. In het verslag wordt ook opgemerkt dat garanties mogelijk veel meer “zuiver” particulier geld kunnen mobiliseren, hoewel dit een hypothese blijft ⁽³⁶⁾. In dit verband wordt in het verslag aanbevolen om de particuliere sector verder onder te verdelen in subsegmenten en om risicobeperkingspakketten op maat te ontwikkelen voor specifieke groepen investeerders ⁽³⁷⁾. In het uitvoeringsverslag worden deze aanbevelingen door de Commissie aanvaard ⁽³⁸⁾.

De conclusies van het uitvoeringsverslag over de niet-financiële additionaliteit en de prestaties van het EFDO wat betreft de totstandkoming van innovatieve producten zijn hoofdzakelijk gebaseerd op voorspellingen

23. Onder verwijzing naar het externe beoordelingsverslag wordt in het uitvoeringsverslag geconcludeerd dat de additionaliteit op projectniveau groot lijkt en kwalitatief onderbouwd is, maar dat deze zelden wordt gekwantificeerd ⁽³⁹⁾. Uit gedetailleerdere informatie in het externe beoordelingsverslag blijkt echter dat deze conclusie eigenlijk voortvloeit uit een onderzoek van informatie vooraf die is opgenomen in een aantal projectfiches. Op basis van dit onderzoek wordt in het externe beoordelingsverslag opgemerkt dat, hoewel de meeste projectfiches melding maken van een positief effect op tal van additionaliteitscriteria, wat zeer gunstig lijkt te zijn, er enige verwarring lijkt te bestaan tussen de additionaliteit van de projecten zelf en de additionaliteit van de EU-bijdrage aan deze projecten ⁽⁴⁰⁾.

24. Nog steeds onder verwijzing naar het externe beoordelingsverslag wordt er in het uitvoeringsverslag op gewezen dat er op beleidsniveau voorbeelden zijn waar via het EFDO een beleidswijziging werd ondersteund of versterkt ⁽⁴¹⁾. Er is echter geen degelijk bewijs dat een dergelijke conclusie staft. De conclusie lijkt te zijn gebaseerd op een formulering in het externe beoordelingsverslag die deze conclusie in feite niet onderbouwt. In het externe beoordelingsverslag staat dat er een aantal voorbeelden zijn waar beleidsadditionaliteit ook zou moeten worden bereikt, d.w.z. met het project zal een beleidswijziging worden bereikt of versterkt of tot uitdrukking worden gebracht ⁽⁴²⁾. Dit is echter geen bewijs dat er zich in werkelijkheid beleidswijzigingen voordoen als gevolg van het EFDO.

25. Het uitvoeringsverslag bevat ook soortgelijke niet-onderbouwde conclusies over het potentieel van het EFDO, en met name de garanties ervan, om nieuwe financiële producten te testen en te ontwikkelen ⁽⁴³⁾. In het verslag wordt ook niet toegelicht of geïllustreerd hoe dit in de praktijk zal worden omgezet.

26. In het externe beoordelingsverslag wordt erop gewezen dat het EFDO tal van innovatievormen op projectniveau kan bevorderen. Hiervan worden enkele voorbeelden genoemd ⁽⁴⁴⁾. In het verslag wordt echter ook opgemerkt dat al deze voorbeelden ook mogelijk zouden zijn geweest door blendingfaciliteiten te gebruiken vóór de instelling van het EFDO ⁽⁴⁵⁾.

⁽³⁴⁾ Extern beoordelingsverslag, punt 3.1.

⁽³⁵⁾ In paragraaf 39 van ons Speciaal verslag nr. 16/2014 merkten wij op dat de financiering voor projecten die steun ontvingen van de regionale investeringsfaciliteiten in het algemeen werd verstrekt door institutionele ontwikkelingsbanken, terwijl het percentage leningen uit de particuliere sector laag was.

⁽³⁶⁾ Extern beoordelingsverslag, deel 3.1.

⁽³⁷⁾ Extern beoordelingsverslag, conclusies en aanbevelingen.

⁽³⁸⁾ Uitvoeringsverslag, conclusies en aanbevelingen, relevantie.

⁽³⁹⁾ Uitvoeringsverslag, punt 5.2.

⁽⁴⁰⁾ Extern beoordelingsverslag, punt 3.2.

⁽⁴¹⁾ Uitvoeringsverslag, punt 5.2.

⁽⁴²⁾ Extern beoordelingsverslag, punt 3.2.

⁽⁴³⁾ Uitvoeringsverslag, punt 5.5.

⁽⁴⁴⁾ Extern beoordelingsverslag, punt 3.3.

⁽⁴⁵⁾ Extern beoordelingsverslag, voetnoot 43.

Aangezien het EFDO zich in een vroeg stadium van uitvoering bevindt, is het niet mogelijk om de bijdrage ervan tot de verwezenlijking van de SDG's of de aanpak van de grondoorzaken van migratie te beoordelen

27. Het EFDO heeft onder meer tot doel bij te dragen tot de duurzameontwikkelingsdoelstellingen (Sustainable Development Goals — SDG's). In het uitvoeringsverslag wordt geconcludeerd dat de aanpak van het EFDO bijzonder relevant is in het “nieuwe, in het kader van de SDG's opgezette wereldwijde model voor ontwikkelingsfinanciering” en voor de investeringsbehoeften van de twee betrokken regio's (Sub-Saharaans Afrika en het nabuurschap van de EU) ⁽⁴⁶⁾. Ook wordt geconcludeerd dat de beleidsfocus en geplande projecten van het EFDO goed aansluiten op de prioriteiten en doelen van de SDG's ⁽⁴⁷⁾. In het verslag wordt echter geen informatie verschaft over de eventuele bijdrage die het EFDO daadwerkelijk heeft geleverd tot de verwezenlijking van de SDG's. Ook wordt in het uitvoeringsverslag niet specifiek verwezen naar de uitbanning van armoede.

28. Het EFDO heeft ook tot doel bij te dragen tot het aanpakken van de specifieke sociaal-economische grondoorzaken van migratie, het bevorderen van de duurzame herintegratie van migranten en het versterken van de doorreis- en gastgemeenschappen. In het uitvoeringsverslag wordt alleen verwezen naar de eerste ondertekende garantieovereenkomst als een goed voorbeeld van de wijze waarop de grondoorzaken van migratie worden aangepakt (in dat geval door het aanpakken van de hoge risico's die verbonden zijn aan het verstrekken van leningen aan ondernemers in onderbediende gemeenschappen in de buurlanden van de EU en in Sub-Saharaans Afrika). In het verslag worden geen andere analyses verschaft of verdere conclusies getrokken.

29. Het EFDO is ook bedoeld om bij te dragen tot de tenuitvoerlegging van de Overeenkomst van Parijs door investeringen te richten op sectoren die de beperking van en aanpassing aan de klimaatverandering bevorderen. Het uitvoeringsverslag bevat geen specifieke informatie hierover. Het bevat met name geen informatie over de vooruitgang die is geboekt in de richting van het streefdoel dat is vastgesteld voor het minimumaandeel van de financiering uit hoofde van de EFDO-garantie die wordt gebruikt om projecten op het gebied van klimaatactie, hernieuwbare energie en hulpbronnenefficiëntie te financieren (zie paragraaf 16).

30. In het externe beoordelingsverslag wordt opgemerkt dat de projecten die steun ontvangen van het EFDO niet ver genoeg gevorderd zijn om de doeltreffendheid van het EFDO te kunnen meten, aangezien blindingprojecten zich nog in de beginfase van de uitvoering bevinden en de meeste garantieprogramma's nog niet zijn ondertekend ⁽⁴⁸⁾.

31. We wijzen erop dat de EFDO-verordening eind september 2017 in werking is getreden. De eerste garantieovereenkomst werd 15 maanden later ondertekend, in december 2018. In 2018 heeft de operationele raad van het externe investeringsplan (EIP) 28 garantieverrichtingen geïdentificeerd ⁽⁴⁹⁾. De in de EFDO-verordening vastgestelde termijn voor de ondertekening van garantieovereenkomsten is 31 december 2020 ⁽⁵⁰⁾. In april 2020 waren er echter slechts zeven garantieovereenkomsten gesloten met financiële instellingen ⁽⁵¹⁾. In de EFDO-verordening is bepaald dat, zodra een garantieovereenkomst is ondertekend, de in aanmerking komende tegenpartij vervolgens tot vier jaar de tijd heeft om overeenkomsten te sluiten met medefinancieringspartners uit de particuliere sector, financiële intermediairs of eindbegunstigden ⁽⁵²⁾. In de meeste gevallen wordt verwacht dat de uitvoering van het project vervolgens meerdere jaren zal duren.

32. Het EFDO bevindt zich in een te vroeg stadium van uitvoering om de Commissie in staat te stellen een beoordeling te maken van de bijdrage die het EFDO heeft geleverd tot de verwezenlijking van de SDG's of de aanpak van de grondoorzaken van migratie.

Het uitvoeringsverslag bevat geen toelichting over de discrepanties tussen de termijnen van de EFDO-verordening en het daadwerkelijke uitvoeringstempo

33. In het uitvoeringsverslag wordt geconcludeerd dat “[a]lles bij elkaar genomen [...] het EIP en het EFDO [...] goede vorderingen [maken]” ⁽⁵³⁾, en dat “[het opzetten van] een zo omvangrijk en innovatief programma [snel is te noemen], vergeleken met andere, soortgelijke mechanismen” ⁽⁵⁴⁾.

34. Het huidige tempo van de uitvoering van het EFDO, wat het sluiten van garantieovereenkomsten met financiële instellingen betreft, lijkt echter te traag om de Commissie in staat te stellen alle beoogde garantieovereenkomsten te ondertekenen vóór 31 december 2020, de in de EFDO-verordening vastgestelde termijn (zie paragraaf 31) ⁽⁵⁵⁾. Er bestaat ook een discrepantie tussen de in de EFDO-verordening vastgestelde vereiste dat uiterlijk op 31 december 2019 een evaluatie moet worden opgesteld en het feit dat een dergelijke evaluatie niet kon worden uitgevoerd vanwege het vroege stadium van uitvoering van het EFDO (zie de paragrafen 7-10).

⁽⁴⁶⁾ Uitvoeringsverslag, samenvatting en punt 5.1.

⁽⁴⁷⁾ Uitvoeringsverslag, samenvatting en punt 5.2.

⁽⁴⁸⁾ Extern beoordelingsverslag, voetnoot 28.

⁽⁴⁹⁾ Extern beoordelingsverslag, bijlage 3: Achtergrondinformatie over het EFDO en het EIP.

⁽⁵⁰⁾ Artikel 8, lid 2, van de EFDO-verordening.

⁽⁵¹⁾ Uitvoeringsverslag, samenvatting.

⁽⁵²⁾ Artikel 8, lid 3, van de EFDO-verordening.

⁽⁵³⁾ Uitvoeringsverslag, samenvatting.

⁽⁵⁴⁾ Uitvoeringsverslag, samenvatting.

⁽⁵⁵⁾ Artikel 8, lid 2, van de EFDO-verordening.

35. In het externe beoordelingsverslag wordt melding gemaakt van een aantal problemen met het operationeel beheer die aan de orde werden gesteld tijdens de vraaggesprekken met personeel van EU-delegaties en financiële instellingen ⁽⁵⁶⁾, waarvan er meerdere vertragingen bij de uitvoering hebben veroorzaakt:

- De “horizontale vereisten” ⁽⁵⁷⁾ van de Commissie hebben geleid tot een vertraging tot twaalf maanden bij de contractsluiting voor investeringsprogramma’s waarvoor werd voorgesteld deze door de EFDO-garantie te laten dekken.
- De projectcycli binnen de financiële partnerinstellingen en de Commissie zijn niet altijd gesynchroniseerd, zodat er mogelijk moet worden gewacht totdat een mijlpaal wordt bereikt in de partnerinstelling voordat de projecten kunnen worden voortgezet, wat tot vertragingen leidt.
- Vijf van de zeven financiële instellingen waarmee we vraaggesprekken hebben gehouden, brachten capaciteitsproblemen ter sprake — zij gaven aan dat de Commissie over te weinig bank- en contractspecialisten beschikte. Daardoor namen bepaalde processen te veel tijd in beslag, met name voor de nieuwe garantieprogramma’s.

Sommige kwesties in verband met de werking en het beheer van het EFDO komen onvoldoende aan bod in het uitvoeringsverslag

Criteria

36. In artikel 17, lid 1, van de EFDO-verordening is bepaald dat het evaluatieverslag van de Commissie een onafhankelijke externe evaluatie van de toepassing van de EFDO-verordening moet omvatten. In het uitvoeringsverslag wordt aangegeven dat het is gebaseerd op een onafhankelijke externe beoordeling, waartoe opdracht werd gegeven om te voorzien in een onafhankelijke evaluatie van de eerste uitvoeringsfase van het EFDO ⁽⁵⁸⁾.

37. Veel van de conclusies in het uitvoeringsverslag zijn gebaseerd op het externe beoordelingsverslag. Wij zijn echter van mening dat de volgende kwesties die aan de orde worden gesteld in het externe beoordelingsverslag en van belang zijn voor de beoordeling van de aanvankelijke werking en het beheer van het EFDO, onvoldoende aan bod komen in het uitvoeringsverslag.

De informele strategische oriëntatie doet afbreuk aan de transparantie

38. De governancestructuur van het EFDO omvat een strategische raad. De raad werd opgericht “om de Commissie te helpen bij het formuleren van strategische richtsnoeren en algemene investeringsdoelstellingen, alsook bij het zorgen voor een passende en gediversifieerde geografische en thematische dekking van investeringsvensters” en om “de algehele coördinatie, complementariteit en samenhang tussen de regionale investeringsplatforms, tussen de drie pijlers van het EIP, tussen het EIP en de andere inspanningen van de Unie inzake migratie en de uitvoering van de agenda 2030 [te] ondersteunen” ⁽⁵⁹⁾.

39. Overeenkomstig artikel 5 van de EFDO-verordening is de strategische raad samengesteld uit vertegenwoordigers van de Commissie, de hoge vertegenwoordiger, alle lidstaten en de EIB, en wordt de raad gezamenlijk voorgezeten door de Commissie en de hoge vertegenwoordiger ⁽⁶⁰⁾. De strategische raad komt minstens tweemaal per jaar bijeen en neemt, indien mogelijk, adviezen bij consensus aan. Wanneer geen consensus kan worden bereikt, worden de stemrechten toegepast. De stemrechten zijn vastgelegd in het reglement van orde van de strategische raad. De notulen en agenda’s van de vergaderingen van de strategische raad moeten openbaar worden gemaakt ⁽⁶¹⁾. In de EFDO-verordening is het volgende bepaald: “Tijdens de uitvoeringstermijn van het EFDO stelt de strategische raad zo snel mogelijk richtsnoeren vast, die worden gepubliceerd en waarin wordt uiteengezet hoe zal worden gewaarborgd dat EFDO-verrichtingen in overeenstemming zijn met de doelstellingen en ontvankelijkheidscriteria van artikel 9 [van de EFDO-verordening]” ⁽⁶²⁾. Deze worden hierna “ontvankelijkheidsrichtsnoeren” genoemd.

⁽⁵⁶⁾ Extern beoordelingsverslag, punt 4.2.

⁽⁵⁷⁾ Deze “horizontale vereisten” zijn een reeks wettelijke verplichtingen die financiële instellingen moeten nakomen. Het betreft bijvoorbeeld de rechten van de Rekenkamer, de Commissie en het Europees Bureau voor fraudebestrijding om toegang te krijgen tot informatie die in het bezit is van begunstigden van de EU-begroting, maatregelen ter bestrijding van witwaspraktijken, niet-coöperatieve rechtsgebieden, beperkende maatregelen van de EU, internationale verdragen, de klachtenregeling en verplichtingen inzake verslaggeving, publicatie, monitoring en evaluatie. Zie voetnoot 57 van het externe beoordelingsverslag.

⁽⁵⁸⁾ Uitvoeringsverslag, punt 4.

⁽⁵⁹⁾ Overwegingen 16 en 17 van de EFDO-verordening.

⁽⁶⁰⁾ Artikel 5, lid 4, van de EFDO-verordening.

⁽⁶¹⁾ Artikel 5, lid 5, van de EFDO-verordening.

⁽⁶²⁾ Artikel 5, lid 7, van de EFDO-verordening.

40. In het externe beoordelingsverslag wordt geconcludeerd dat de governancestructuur van het EFDO weliswaar transparant beheer en partnerschap vergemakkelijkt en in overeenstemming is met de EFDO-verordening ⁽⁶³⁾, maar wordt ook opgemerkt dat er, afgaande op de beschikbare reeksen notulen, slechts één vergadering per jaar heeft plaatsgevonden ⁽⁶⁴⁾.

41. In de loop van onze werkzaamheden hebben wij geconstateerd dat de vaststelling van de ontvankelijkheidsrichtsnoeren nergens wordt vermeld in de notulen van de vergaderingen van de strategische raad ⁽⁶⁵⁾. Gevraagd naar deze richtsnoeren, verwezen de medewerkers van de Commissie ons naar de volgende referentiedocumenten:

- gids voor het externe investeringsplan;
- strategische oriëntaties zoals gepresenteerd en besproken tijdens de eerste vergadering van de strategische raad;
- presentatie en goedkeuring van de gebieden van de investeringsvensters tijdens de eerste vergadering van de strategische raad;
- richtsnoeren inzake de risico's van de EFDO-garantie, voorgelegd aan de eerste operationele raad met een schriftelijk advies van de EIB overeenkomstig artikel 9, lid 4, van de EFDO-verordening;
- besluit inzake investeringsvensters;
- notulen van de operationele raad.

Sommige van deze documenten bevatten weliswaar een aantal elementen van richtsnoeren om te waarborgen dat de EFDO-verrichtingen in overeenstemming zijn met de in artikel 9 van de EFDO-verordening vastgestelde doelstellingen en ontvankelijkheidscriteria, maar op basis van de notulen van de vergaderingen van de strategische raad is niet duidelijk of een van deze documenten formeel is aangenomen. Bovendien zijn meerdere documenten niet openbaar gemaakt.

Het voornemen om voor een gediversifieerde thematische dekking te zorgen, wordt niet weerspiegeld in het huidige portfolio van programma's

42. De strategische raad van het EFDO “[...] verleent tevens steun aan de Commissie bij de vaststelling van de algemene investeringsdoeleinden wat betreft het gebruik van de EFDO-garantie en houdt toezicht op een passende en gediversifieerde geografische en thematische dekking van de investeringsvensters, met bijzondere aandacht voor landen die zijn aangemerkt als land in een situatie van kwetsbaarheid of conflict, MOL's [minst ontwikkelde landen] of arme landen met een hoge schuldenlast” ⁽⁶⁶⁾.

43. In het externe beoordelingsverslag wordt aangegeven dat het door het EFDO ondersteunde portfolio van programma's was geconcentreerd op een beperkt aantal sectoren en SDG's. In het specifieke voorbeeld van het Afrikaanse investeringsplatform ging bijna 80 % van de toewijzingen van blendingsubsidies in Sub-Saharaans Afrika naar infrastructuurprojecten, terwijl slechts kleine bedragen naar andere sectoren gingen, zoals de ontwikkeling van de particuliere sector, informatie- en communicatietechnologie, landbouw, bosbouw en stedelijke ontwikkeling ⁽⁶⁷⁾. In de externe beoordeling wordt aanbevolen om bij het beheer van het EFDO-portfolio meer nadruk te leggen op andere SDG-sectoren zoals digitalisering, duurzame steden en landbouw ⁽⁶⁸⁾.

44. In het uitvoeringsverslag wordt deze aanbeveling aanvaard, maar wordt aangegeven dat de Commissie, door specifieke vensters voor landbouw, digitalisering en duurzame steden in de EFDO-garantie te creëren, een belangrijke stap heeft gezet die investeringen op deze gebieden zal aanmoedigen. In het verslag wordt ook verwezen naar het principe “eerst het beleid”, dat zou gelden voor het voorgestelde EFDO+ ⁽⁶⁹⁾ ⁽⁷⁰⁾.

De risicobeoordelingsinstrumenten voor de prijsstelling van garanties moeten verder worden ontwikkeld

45. De instrumenten die kunnen worden ondersteund door de EFDO-garantie, zoals opgesomd in artikel 10, lid 1, van de EFDO-verordening, houden uiteenlopende niveaus van inherent risico in. Met name leningen in lokale valuta en deelnemingen kennen een zeer hoog inherent risico.

⁽⁶³⁾ Extern beoordelingsverslag, samenvatting.

⁽⁶⁴⁾ Extern beoordelingsverslag, bijlage 2.

⁽⁶⁵⁾ Wij raadpleegden de gepubliceerde notulen van de vier vergaderingen van de strategische raad die tussen 28 september 2017 en 22 januari 2020 zijn gehouden.

⁽⁶⁶⁾ Artikel 5, lid 2, van de EFDO-verordening.

⁽⁶⁷⁾ Extern beoordelingsverslag, punt 3.2.

⁽⁶⁸⁾ Extern beoordelingsverslag, samenvatting, aanbeveling 3.

⁽⁶⁹⁾ Uitvoeringsverslag, conclusies en aanbevelingen.

⁽⁷⁰⁾ Zie voetnoot 13 voor meer informatie over het EFDO+.

46. In ons Jaarverslag over het begrotingsjaar 2017 hebben we erop gewezen dat, anders dan bij het EFSI, waar de EIB in de praktijk de enige tussenpersoon is, andere internationale organisaties en organen uit de particuliere sector bij het EFDO de voordelen van de EU-garantie kunnen overdragen en er uiteindelijk een beroep op kunnen doen. Het EFDO vormt dus, wat betreft de soorten partners, het meest vergaande voorbeeld tot nu toe van delegatie van bevoegdheden om verplichtingen aan te gaan ten laste van de EU-begroting ⁽⁷¹⁾.

47. In het externe beoordelingsverslag wordt opgemerkt dat er bij de vroege risicobeoordelingen van de voorgestelde investeringsprogramma's gebruik werd gemaakt van gegevens waaruit naar voren kwam dat er een groot risico bestond en dat financiële instellingen dus een hoge garantieprijs moesten betalen aan de Commissie. In het verslag wordt aanbevolen om de selectie van de databank voor risicobeoordeling te herzien ⁽⁷²⁾.

48. In het uitvoeringsverslag wordt opgemerkt dat, met betrekking tot de selectie van de databank voor risicobeoordeling, de Commissie in samenwerking met deskundigen bezig is met de ontwikkeling van specifieke software 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) ⁽⁷³⁾.

49. Aangezien al meerdere garantieovereenkomsten zijn gesloten met financiële instellingen (zie paragraaf 31), zijn wij van oordeel dat het van cruciaal belang is om te voorzien in deugdelijke instrumenten, methoden en expertise op het gebied van risicobeoordeling.

AANVULLENDE OVERWEGINGEN BETREFFENDE HET KADER VOOR MONITORING EN EVALUATIE VAN HET EFDO

Criteria

50. Volgens de beginselen inzake betere regelgeving ⁽⁷⁴⁾ zet de Commissie zich in om de gevolgen van wetgeving in voorbereiding, inclusief die van ingrijpende wijzigingen die tijdens het wetgevingsproces worden aangebracht, zorgvuldig te beoordelen, zodat de politieke besluiten weloverwogen en met empirische onderbouwing kunnen worden genomen ⁽⁷⁵⁾. Hiertoe heeft de Commissie zich er ook toe verbonden effectbeoordelingen te verrichten van haar wetgevings- en niet-wetgevingsinitiatieven, gedelegeerde handelingen en uitvoeringsmaatregelen die naar verwachting significante economische, ecologische of sociale gevolgen zullen hebben. Met name de initiatieven die zijn opgenomen in het werkprogramma van de Commissie of in de gezamenlijke verklaring moeten vergezeld gaan van een effectbeoordeling ⁽⁷⁶⁾. In de richtsnoeren voor betere regelgeving van de Commissie is een aantal uitzonderingen op deze regel opgenomen, onder meer wanneer er sprake is van een politieke noodzaak om snel op te treden of van een noodsituatie die een snelle reactie vergt ⁽⁷⁷⁾.

51. Bij evaluaties moeten alle significante economische, sociale en ecologische gevolgen van EU-interventies worden beoordeeld (met bijzondere aandacht voor de gevolgen die zijn vastgesteld in eerdere effectbeoordelingen) ⁽⁷⁸⁾.

52. In onze Analyse nr. 2/2020 gaven we aan dat de Commissie minder uitzonderingen moet maken op de algemene regels inzake de noodzaak van openbare raadpleging, effectbeoordeling en evaluatie ⁽⁷⁹⁾.

53. In ons Speciaal verslag nr. 21/2015 stelden we dat, om ontwikkelingshulp geloofwaardig te maken, met name wat betreft de gebruikte instrumenten, de hulpverleningsmethoden en de betrokken middelen, het van essentieel belang is dat de met de steun behaalde resultaten aantoonbaar zijn ⁽⁸⁰⁾.

⁽⁷¹⁾ Jaarverslag van de Rekenkamer over de uitvoering van de begroting over het begrotingsjaar 2017, vergezeld van de antwoorden van de instellingen, paragraaf 2.41 (PB C 357 van 4.10.2018, blz. 1).

⁽⁷²⁾ Extern beoordelingsverslag, punt 4.3.

⁽⁷³⁾ Uitvoeringsverslag, punt 6.

⁽⁷⁴⁾ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: "Betere regelgeving voor betere resultaten — Een EU-agenda" (COM(2015) 215 final van 19.5.2015).

⁽⁷⁵⁾ Persbericht van de Commissie over de agenda voor betere regelgeving: meer transparantie en toetsing voor betere EU-wetgeving, 19 mei 2015.

⁽⁷⁶⁾ Interinstitutioneel Akkoord tussen het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie over beter wetgeven, 13 april 2016 (PB L 123 van 12.5.2016, blz. 1).

⁽⁷⁷⁾ Betere regelgeving: richtsnoeren en toolbox, zie "Better regulation guidelines — Better regulation in the Commission", hoofdstuk I, kader 1.

⁽⁷⁸⁾ Betere regelgeving: richtsnoeren en toolbox, zie "Guidelines on evaluation (including fitness checks) and key requirements", hoofdstuk VI, kader "Key requirements".

⁽⁷⁹⁾ Analyse nr. 2/2020: "Wetgeven in de Europese Unie: de balans na bijna 20 jaar betere regelgeving", paragraaf 9.

⁽⁸⁰⁾ Speciaal verslag nr. 21/2015: "Onderzoek van de risico's van een resultaatgerichte aanpak van EU-ontwikkelings- en samenwerkingsactiviteiten", paragraaf 4 (PB C 428 van 19.12.2015, blz. 9).

Het voorstel voor de instelling van het EFDO ging niet vergezeld van een effectbeoordeling

54. Hoewel het externe investeringsplan, met inbegrip van het EFDO, was opgenomen in de gezamenlijke verklaring over de wetgevingsprioriteiten van de EU voor 2017⁽⁸¹⁾, ging het voorstel van de Commissie voor een verordening betreffende het EFDO niet vergezeld van een volledige effectbeoordeling⁽⁸²⁾. Volgens medewerkers van de Commissie was dit een uitzondering die werd gerechtvaardigd door de grote politieke noodzaak om snel werk te maken van het EFDO naar aanleiding van de migratiecrisis.

55. Volgens de richtsnoeren voor betere regelgeving van de Commissie moeten bij evaluaties alle significante economische, sociale en ecologische gevolgen van EU-interventies worden beoordeeld, met bijzondere aandacht voor de gevolgen die zijn vastgesteld in eerdere effectbeoordelingen. Wij zijn van mening dat het ontbreken van een effectbeoordeling voor de EFDO-verordening de noodzaak van een volledige evaluatie van het EFDO versterkt⁽⁸³⁾.

De inzet en de werking van het EFDO-garantiefonds zijn nog niet geëvalueerd

56. Artikel 17, lid 2, van de EFDO-verordening bepaalt dat de Commissie uiterlijk op 31 december 2019 en vervolgens om de drie jaar de inzet en de werking van het EFDO-garantiefonds moet evalueren. Tot dusver is een dergelijke evaluatie niet uitgevoerd.

57. Gevraagd naar deze evaluatie, verwezen medewerkers van de Commissie ons naar het uitvoeringsverslag, het externe beoordelingsverslag, een verslag van de Commissie over het beheer van het garantiefonds van het Europees Fonds voor duurzame ontwikkeling⁽⁸⁴⁾ en een mededeling van de Commissie over de identiteit van de beheerder van de activa van het gemeenschappelijk voorzieningsfonds overeenkomstig artikel 212 van het Financieel Reglement (Verordening (EU) 2018/1046)⁽⁸⁵⁾. Geen van deze documenten bevat echter een evaluatie van de inzet en de werking van het EFDO-garantiefonds.

— In het uitvoeringsverslag wordt niet verwezen naar artikel 17, lid 2, van de EFDO-verordening en wordt geen informatie verschaft over de inzet of de werking van het EFDO-garantiefonds.

— In het externe beoordelingsverslag wordt weliswaar geconcludeerd dat het EFDO-garantiefonds voldoet aan de vereisten van de EFDO-verordening, maar wordt de inzet of werking ervan niet verder geëvalueerd.

— Het verslag van de Commissie over het beheer van het garantiefonds van het Europees Fonds voor duurzame ontwikkeling is op 31 juli 2020 gepubliceerd. Het is een beheersverslag dat is bedoeld om te voldoen aan de vereisten van artikel 16, lid 3, van de EFDO-verordening.

— De mededeling van de Commissie over de identiteit van de beheerder van de activa van het gemeenschappelijk voorzieningsfonds overeenkomstig artikel 212 van het Financieel Reglement (Verordening (EU) 2018/1046) bevat geen evaluatie van de inzet of de werking van het EFDO-garantiefonds.

58. Volgens ons zouden bijvoorbeeld de volgende kwesties aan de orde moeten worden gesteld in een evaluatie van het EFDO-garantiefonds, die echter niet aan bod komen in de bovengenoemde documenten:

— de toereikendheid van de omvang van de aan het garantiefonds toegewezen EU-financiering om de door het EFDO gegarandeerde verrichtingen efficiënt te dekken;

— de toereikendheid van het streefpercentage van het garantiefonds (momenteel vastgesteld op 50 % van de totale EU-garantieplichtingen) met betrekking tot het risicoprofiel van het fonds;

— de toereikendheid van de voorzieningsregeling van het garantiefonds qua tijdigheid en kostenefficiëntie.

⁽⁸¹⁾ Gezamenlijke verklaring van de Europese Commissie, de Raad en het Parlement: Gezamenlijke verklaring over de wetgevingsprioriteiten van de EU voor 2017, 13.12.2016.

⁽⁸²⁾ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Europees Fonds voor duurzame ontwikkeling (EFDO) en tot instelling van de EFDO-garantie en het EFDO-garantiefonds (COM(2016) 586 final van 14.9.2016).

⁽⁸³⁾ Betere regelgeving: richtsnoeren en toolbox, zie "Guidelines on evaluation (including fitness checks) and key requirements", hoofdstuk VI, kader "Key requirements".

⁽⁸⁴⁾ Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en de Rekenkamer over het beheer van het garantiefonds van het Europees Fonds voor duurzame ontwikkeling (COM(2020) 346 final van 31.7.2020).

⁽⁸⁵⁾ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de identiteit van de beheerder van de activa van het gemeenschappelijk voorzieningsfonds overeenkomstig artikel 212 van het Financieel Reglement (Verordening (EU) 2018/1046) (COM(2020) 130 final van 25.3.2020).

Tekortkomingen in het resultatenkader

59. Het EU-resultatenkader voor internationale samenwerking en ontwikkeling, dat in 2015 is gelanceerd en in 2018 is herzien, is een instrument van de Commissie dat wordt gebruikt om de geboekte resultaten te verzamelen en af te meten aan strategische doelstellingen⁽⁸⁶⁾. Het dient onder meer als basis voor het rapporteren van de resultaten van de indicatoren die zijn opgenomen in de strategische plannen en beheersplannen van het directoraat-generaal Internationale Samenwerking en Ontwikkeling van de Commissie⁽⁸⁷⁾.

60. In het uitvoeringsverslag wordt geconcludeerd dat het monitoringkader voor het EFDO qua ontwerp weliswaar aansluit bij het EU-resultatenkader voor ontwikkelingssamenwerking, maar dat het verbetering behoeft wat betreft het vermogen om gegevens te produceren die geconsolideerd en samengevoegd kunnen worden, met inachtneming van het volgende⁽⁸⁸⁾:

- de methodologie die wordt gebruikt voor het berekenen van enkele voorgestelde indicatoren moet nog worden overeengekomen;
- de indicatoren voor kernsectoren zijn niet gemakkelijk met elkaar te vergelijken en hebben weinig meerwaarde;
- spanningen tussen de rapportagebehoeften van de Commissie en de eigen systemen en monitoringaanpak van de financiële instellingen drijven de kosten op en beperken het zicht op eventuele overlap (soortgelijke of vergelijkbare indicatoren).

61. Daarnaast wordt in het externe beoordelingsverslag aangegeven dat de prestaties mogelijk niet kunnen worden gemonitord binnen het EFDO aan de hand van gender- en andere transversale indicatoren als gevolg van beperkingen in het monitoringkader⁽⁸⁹⁾.

62. In ons Speciaal verslag nr. 21/2015 hebben we opgemerkt dat het ontbreken van harmonisatie tussen hulpverleningsinstrumenten van ontwikkelingspartners, resultatenkaders en verantwoordingsstructuren kan resulteren in ondoelmatigheid en verantwoordingshiaten⁽⁹⁰⁾. Wij zijn van mening dat dit risico nog groter is voor het EFDO, waar het vermogen van de Commissie om verantwoording af te leggen voor het gebruik van EU-middelen grotendeels zal afhangen van de gegevens en verslagen die worden verstrekt door financiële instellingen en hun partners uit de particuliere sector.

CONCLUSIES

63. Het uitvoeringsverslag voldoet niet aan een aantal basisvereisten van artikel 17, lid 1, van de EFDO-verordening. Het is niet het resultaat van een evaluatie, maar eerder van een beperkte beoordeling van de aanvankelijke werking van het EFDO, het beheer ervan en de daadwerkelijke bijdrage die het levert aan de verwezenlijking van het doel en de doelstellingen van de EFDO-verordening. De bedrijfsprocessen van het EFDO moeten nog worden geëvalueerd. De indiening van het uitvoeringsverslag gebeurde acht maanden na het einde van de periode waarop de externe beoordeling betrekking heeft en vijf maanden na de in de EFDO-verordening vastgestelde termijn voor de evaluatie van de Commissie.

64. De gemiddelde financiële hefboom die in het uitvoeringsverslag fungeert als een indicator van het vermogen van het EFDO om extra investeringen te mobiliseren, is onvoldoende betrouwbaar en kan worden overschat. Het uitvoeringsverslag bevat geen specifieke informatie over de prestaties van het EFDO wat betreft het aantrekken van middelen uit de particuliere sector of de totstandkoming van innovatieve producten, en de conclusies ervan over niet-financiële additionaliteit zijn gebaseerd op voorspellingen.

65. Het EFDO bevindt zich in een te vroeg stadium van uitvoering voor een nauwkeurige beoordeling van de eventuele bijdrage die het levert tot de verwezenlijking van de SDG's. Het uitvoeringsverslag bevat geen informatie over de wijze waarop het EFDO investeringen richt op sectoren die de beperking van en aanpassing aan de klimaatverandering bevorderen. Het bevat ook geen informatie over de vooruitgang die is geboekt in de richting van het streefdoel dat is vastgesteld voor het minimumaandeel van de financiering voor klimaatactie, hernieuwbare energie en energie-efficiëntie uit hoofde van de EFDO-garantie.

66. In het uitvoeringsverslag wordt het tempo van de uitvoering van het EFDO weliswaar positief beoordeeld, maar worden de discrepanties tussen de regelgevingsbepalingen en het daadwerkelijke uitvoeringstempo niet erkend of toegelicht.

67. Sommige kwesties die aan de orde worden gesteld in het externe beoordelingsverslag en van belang zijn voor de beoordeling van de aanvankelijke werking en het beheer van het EFDO, komen onvoldoende aan bod in het uitvoeringsverslag. Deze hebben met name betrekking op de werking van de strategische raad ten aanzien van de vereisten van de EFDO-verordening, de samenhang tussen het huidige portfolio van programma's en het voornemen om voor een gediversifieerde thematische dekking te zorgen, en de noodzaak om in deugdelijke instrumenten, methoden en expertise op het gebied van risicobeoordeling te voorzien voor de prijsstelling van garanties.

⁽⁸⁶⁾ Werkdocument van de diensten van de Commissie "A Revised EU International Cooperation and Development Results Framework in line with the Sustainable Development Goals of the 2030 Agenda for Sustainable Development and the New European Consensus on Development" (SWD(2018) 444 van 11.10.2018), punt 2.

⁽⁸⁷⁾ Idem, inleiding.

⁽⁸⁸⁾ Uitvoeringsverslag, punt 5.3.

⁽⁸⁹⁾ Extern beoordelingsverslag, samenvatting.

⁽⁹⁰⁾ Speciaal verslag nr. 21/2015, paragraaf 80.

68. Naast een evaluatie van de aanvankelijke werking, het beheer en de doeltreffendheid van het EFDO ontbreken een aantal essentiële elementen in het kader voor monitoring en evaluatie van het EFDO. Met name werd de EFDO-verordening niet onderworpen aan een effectbeoordeling, is er nog steeds geen evaluatie van het EFDO-garantiefonds en, zoals wordt erkend in het uitvoeringsverslag, moet het resultatenkader van het EFDO worden verbeterd.

Dit advies werd door kamer III, onder leiding van mevrouw Bettina JAKOBSEN, lid van de Rekenkamer, volgens de buitengewone procedure vastgesteld op 3 september 2020.

Voor de Rekenkamer
Klaus-Heiner LEHNE
President
