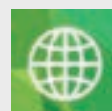


Speciaal verslag

**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**



EUROPESE
REKENKAMER

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Meer gegevens over de Europese Unie vindt u op internet via de Europaserver (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2014

ISBN 978-92-9207-048-9
doi:10.2865/86153

© Europese Unie, 2014
Overneming met bronvermelding toegestaan.

Printed in Luxembourg

Speciaal verslag**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**

(uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU)

Paragraaf

Woordenlijst en afkortingen

I – VIII **Samenvatting**

1 – 13 **Inleiding**

1 – 4 **De potentiële voordelen van het combineren van subsidies voor externe samenwerking met leningen**

5 – 13 **Systemen voor de combinatie van subsidies en leningen van de EU**

14 – 15 **Reikwijdte en aanpak van de controle**

16 – 52 **Opmerkingen**

16 – 37 **De regionale investeringsfaciliteiten zijn op de juiste manier opgezet, maar het beheer door de Commissie vertoont nog steeds tekortkomingen**

17 – 21 De opzet van de regionale investeringsfaciliteiten is bevredigend en het regelgevend en procedureel kader verbeterd

22 – 31 Passende projecten zijn geselecteerd, maar in de beoordeling door de Commissie wordt niet voldoende aandacht besteed aan de toegevoegde waarde van en het bedrag aan EU-subsidies

32 – 33 De Commissie betaalt onnodig hoge voorschotten uit

34 In het geval van subfaciliteiten waren de criteria voor het toekennen van subleningen vaag of ruim

35 – 37 De Commissie hield in wisselende mate toezicht op de uitvoering van de subsidies

38 – 52 **Tot dusver zijn de beoogde voordelen van het combineren van subsidies en leningen niet volledig bereikt**

39 – 42 De noodzaak van een subsidie voor het afsluiten van een leningovereenkomst is slechts aangetoond voor de helft van de onderzochte projecten

43 – 46 De mogelijkheden om de Commissie te betrekken bij de formulering van het beleid en bij de manier waarop projecten werden opgezet en beheerd, zijn niet volledig benut

47 – 52 Het combineren van subsidies en leningen heeft de donorcoördinatie verbeterd, maar de zichtbaarheid van de EU-financiering is tot dusver beperkt

Conclusies en aanbevelingen

- Bijlage I** — **Mondiale dekking van regionale investeringsfaciliteiten**
- Bijlage II** — **Door de Commissie vastgelegde, gecontracteerde en betaalde bedragen per regionale investeringsfaciliteit op 31.12.2013**
- Bijlage III** — **Aantal per regionale investeringsfaciliteit goedgekeurde projecten voor de periode 2007-2013**
- Bijlage IV** — **Bijdragen aan de 387 door de regionale investeringsfaciliteiten goedgekeurde projecten voor de periode 2007-2013**
- Bijlage V** — **Leningen van financiële instellingen per regionale investeringsfaciliteit voor de periode 2007-2013**
- Bijlage VI** — **Steekproef van 15 onderzochte ITF-projecten (Infrastructuurtrustfonds EU-Afrika)**
- Bijlage VII** — **Steekproef van 15 onderzochte NIF-projecten (investeringsfaciliteit voor het nabuurschapsbeleid)**
- Bijlage VIII** — **Controlesteekproef van projecten voor de totstandbrenging van subfaciliteiten**
- Bijlage IX** — **Projecten waarnaar wordt verwezen in paragraaf 42**

Antwoorden van de Commissie

Woordenlijst en afkortingen

AFD: *Agence française de développement*

AFD is een Franse overheidsinstelling voor ontwikkelingsfinanciering ter bestrijding van armoede en ter stimulering van economische groei in ontwikkelingslanden en de Franse overzeese gebieden. AFD is het belangrijkste uitvoeringsorgaan voor de Franse ontwikkelingssamenwerking.

AIF: Aziatische investeringsfaciliteit

CIF: Caribische investeringsfaciliteit

EBRD: Europese Bank voor wederopbouw en ontwikkeling

De EBRD (European Bank for Reconstruction and Development) is een in Londen gevestigde bank in overheidshanden ter bevordering van de overgang naar open markteconomieën in landen van Centraal- en Oost-Europa tot Centraal-Azië en het zuidelijke en oostelijke Middellandse Zeegebied. De EBRD voorziet in projectfinanciering voor banken, industrieën en bedrijven, en investeert zowel in nieuwe ondernemingen als in bestaande ondernemingen. De EBRD concentreert zich op de particuliere sector maar werkt ook met overheidsbedrijven.

EIB: Europese Investeringsbank

De EIB is de bank van de Europese Unie. De bank is eigendom van de lidstaten van de Europese Unie en vertegenwoordigt de belangen van die lidstaten. De EIB werkt nauw samen met andere EU-instellingen bij het uitvoeren van EU-beleid door financiering te verschaffen voor investeringsprojecten.

EOF: Europees Ontwikkelingsfonds

De EOF's vormen het belangrijkste instrument voor de Europese Unie om hulp te bieden voor ontwikkelings-samenwerking aan de landen van Afrika, het Caribische gebied en de Stille Oceaan en de landen en gebieden overzee. De partnerschapsovereenkomst die is getekend in Cotonou op 23 juni 2000 voor een periode van 20 jaar („de Cotonou-overeenkomst”) vormt het huidige kader voor de betrekkingen van de Europese Unie met deze landen en gebiedsdelen. Het Europees Ontwikkelingsfonds is gericht op het terugdringen en uiteindelijk uitroeien van armoede.

EU-delegatie: De EU wordt vertegenwoordigd door 139 EU-delegaties en bureaus over de hele wereld. De EU-delegaties maken deel uit van de structuur van de Europese Commissie maar dienen de belangen van de EU als geheel.

EuropeAid: Directoraat-generaal Ontwikkeling en Samenwerking — EuropeAid

IFCA: Investeringsfaciliteit voor Centraal-Azië

IFP: Investeringsfaciliteit voor de Stille Oceaan

IMF: Internationaal Monetair Fonds

ITF: Infrastructuurtrustfonds EU-Afrika

KfW: *Kreditanstalt für Wiederaufbau*

KfW is de ontwikkelingsbank van de Bondsrepubliek Duitsland en is gevestigd in Frankfurt. De ontwikkelingstak van de bank voert namens de Duitse regering de financiering van ontwikkelingssamenwerking uit.

LAIF: Investeringsfaciliteit voor Latijns-Amerika

MRI: Initiatief Wederzijds Vertrouwen (Mutual Reliance Initiative)

Het MRI is een formeel kader dat is opgezet in 2009 door het AFD, de EIB en de KfW met als doel het vergroten van de doelmatigheid bij de cofinanciering van ontwikkelingsprojecten. De belangrijkste kenmerken zijn het delegeren van de meeste taken aan de leidende financier van een project en de wederzijdse erkenning van procedures.

NIF: Investeringsfaciliteit voor het nabuurschapsbeleid (Neighbourhood Investment Facility)

ROM: Resultaatgericht toezicht (Result Oriented Monitoring, ROM)

Het ROM-systeem is een controlehulpmiddel voor projecten en programma's waaruit aanbevelingen voor verbetering voortkomen.

WBIF: Investeringskader voor de Westelijke Balkan (Western Balkans Investment Framework, WBIF)

Zachte lening: Een zachte („concessionele”) lening is een lening onder voorwaarden die beduidend gunstiger zijn dan de voorwaarden die gelden op de reguliere markt. Het IMF berekent het niveau van concessionaliteit als het verschil tussen de nominale waarde van de lening en de som van de gedisconteerde toekomstige door de kredietnemer te verrichten schuldendienstbetalingen. Dit niveau wordt uitgedrukt als een percentage van de nominale waarde van de lening.

I Bij systemen voor de combinatie van steunvormen worden leningen¹ van financiële instellingen gecombineerd met subsidies. Door het combineren kunnen de subsidieverleners de werking van hun externe samenwerkingsfondsen versterken door leningen van financiële instellingen aan te trekken. Het combineren biedt de donoren ook de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op de formulering van het beleid en/of de manier waarop projecten worden opgezet en beheerd. Bovendien kan het combineren van subsidies en leningen de samenwerking bevorderen tussen belanghebbenden in ontwikkelingshulp en kan de hulp zichtbaarder worden gemaakt.

II Sinds 2007 hebben de Commissie en de lidstaten acht regionale investeringsfaciliteiten opgezet die de hele werkingssfeer van de Commissie beslaan op het gebied van externe samenwerking. Voor de periode 2007-2013 heeft de EU 2 106 miljoen euro toegewezen aan dergelijke faciliteiten. Instellingen voor ontwikkelingsfinanciering wijzen projecten aan en vragen subsidies aan die worden goedgekeurd door uitvoeringsorganen waaronder de Commissie, de lidstaten en andere donoren. Financiële instellingen contracteren het merendeel van de technische ondersteuning en houden toezicht op de projecten.

III De controle van de Rekenkamer betrof de regionale investeringsfaciliteiten vanaf hun oprichting. De Rekenkamer heeft specifiek de doelmatigheid beoordeeld van het combineren van subsidies uit de regionale investeringsfaciliteiten met leningen van financiële instellingen. De controle was gericht op de opzet en het beheer van de regionale investeringsfaciliteiten en op de mate waarin de beoogde voordelen van de combinatie zijn bereikt. Het controlewerk bestond uit een analytisch onderzoek, interviews met personeel van de Commissie, een enquête onder 40 EU-delegaties waarop 22 delegaties hebben geantwoord, bezoeken aan de vier belangrijkste financiële instellingen en de beoordeling van een steekproef van 30 aan projecten toegekende subsidies.

IV

De Rekenkamer concludeert dat het combineren van subsidies uit de regionale investeringsfaciliteiten met leningen van financiële instellingen ter ondersteuning van het externe beleid van de EU in het algemeen doelmatig is gebleken. De regionale investeringsfaciliteiten zijn goed opgezet, maar de potentiële voordelen van het combineren zijn niet volledig gerealiseerd als gevolg van tekortkomingen bij het beheer door de Commissie.

V

De lidstaten en de Commissie hebben verzekerd dat de regionale investeringsfaciliteiten naar behoren zijn opgezet en dat zij inmiddels stevig zijn verankerd. De leningen, als onderdeel van de financiering, zijn voornamelijk verstrekt door vier Europese financiële instellingen, die hebben vastgesteld welke investeringen in aanmerking kwamen. De laatste zeven jaar hebben deze instellingen voldoende projecten aangewezen om de beschikbare financiering toe te wijzen.

VI

De 30 door de Rekenkamer onderzochte projecten werden alle relevant voor de betrokken regio's en landen bevonden. Het goedkeuringsproces is door de Commissie echter niet grondig uitgevoerd en de deugdelijkheid van de beslissingen over het toewijzen van de subsidies is op een bepaald niveau vaak niet afdoende aangetoond. Ook ontbraken de richtlijnen over welke criteria de Commissie bij de besluitvorming moet hanteren. Wanneer subsidies eenmaal waren toegekend, waren de uitgekeerde voorschotten onnodig hoog. Het toezicht van de Commissie heeft er niet voor gezorgd dat de subsidies in alle gevallen een toegevoegde waarde hebben gehad.

¹ Naast leningen bestaan er in mindere mate ook andere vormen van financiering dan subsidies.

VII

De regionale investeringsfaciliteiten hebben de partners in ontwikkelingssamenwerking een platform geboden voor nauwe samenwerking en voor het aangaan van zeer grote projecten die moeilijk op een andere manier zouden kunnen worden gefinancierd. De rechtvaardiging voor het toekennen van subsidies voor samenvoeging met leningen was in bepaalde gevallen duidelijk, met name waar moest worden voldaan aan concessionaliteitscriteria. In ongeveer 50 % van de onderzochte gevallen was dit echter niet duidelijk. De potentieel positieve impact op de manier waarop projecten zijn opgezet of de potentieel bredere impact op sectorbeleid zijn niet volledig door de Commissie benut. De zichtbaarheid van EU-steun is tot nog toe beperkt gebleven. De Commissie is begonnen met het aanpakken van deze situatie.

VIII

De Rekenkamer doet een aantal aanbevelingen aan de Commissie ter verbetering van de doelmatigheid van de regionale investeringsfaciliteiten. De aanbevelingen betreffen projectselectie en subsidietoekenning, uitkering van fondsen, toezicht op de uitvoering van EU-subsidies en het verbeteren van de zichtbaarheid van EU-steun.

De potentiële voordelen van het combineren van subsidies voor externe samenwerking met leningen

01

Met systemen voor de combinatie van subsidies en leningen worden leningen² bij financiële instellingen gecombineerd met subsidies. De subsidies kunnen verschillende vormen aannemen, maar in het geval van samenwerking tussen de EU en ontwikkelingslanden zijn de meest voorkomende subsidies subsidies in de vorm van rechtstreekse investeringen, rentesubsidies, subsidies in de vorm van technische bijstand en garantieregelingen voor leningen.

02

De voornaamste doelstelling van systemen voor de combinatie van subsidies en leningen is om de externe samenwerkingsfondsen als hefboom te gebruiken door leningen aan te trekken van financiële instellingen. Het combineren van financieringsbronnen is met name bedoeld voor suboptimale investeringssituaties in het geval van activiteiten of infrastructuur die haalbaar zouden kunnen zijn maar waarvoor op de markt niet voldoende financiering kan worden aangetrokken. Hierna worden de belangrijkste redenen aangegeven waarom voor projecten niet genoeg financiers gevonden kunnen worden tegen normale markttarieven:

- a) de projecten zijn niet voldoende winstgevend maar brengen grote economische, milieu- en/of maatschappelijke voordelen mee;
- b) de projecten hebben buitensporige risicoprofielen;
- c) de projecten bevinden zich in landen met grote schulden die voor leningen moeten voldoen aan de eisen van het Internationaal Monetair Fonds (IMF) (zie **tekstvak 1**).

03

Naast het aantrekken van leningen bij financiële instellingen biedt het combineren de subsidieverstrekker de mogelijkheid om te worden betrokken bij het formuleren van beleid en om invloed uit te oefenen op de manier waarop projecten worden opgezet en beheerd. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren door het terugbrengen van de nadelige externe effecten van projecten zoals schadelijke milieu- of maatschappelijke effecten, of door het bieden van aanvullende financiering voor specifieke doelstellingen die zijn gerelateerd aan het project zoals het ontwikkelen van administratieve of technische capaciteit.

² Naast leningen bestaan er in mindere mate ook andere vormen van financiering dan subsidies.

IMF-eisen met betrekking tot leningen in landen met grote schulden

Volgens de eisen van het IMF mogen landen met grote schulden alleen leningovereenkomsten afsluiten onder voorwaarden die aanzienlijk gunstiger zijn dan de leningen die onder normale marktvoorwaarden worden verstrekt. Zulke leningen worden zachte leningen genoemd. Voor landen met grote schulden eist het IMF dat het concessionaliteitsniveau ten minste 35 % bedraagt.

04

Er zijn ook andere, meer algemene, potentiële voordelen verbonden aan het combineren:

- a) de samenwerking tussen belanghebbenden op het gebied van ontwikkelingshulp wordt bevorderd. Systemen voor de combinatie van subsidies en leningen worden met name opgezet in partnerschap met Europese financiële instellingen en hierbij wordt dus geprofiteerd van de specifieke kennis en ervaring van deze instellingen. Versterkte samenwerking kan ook leiden tot grotere transparantie, meer schaalvoordelen en teruggebrachte transactiekosten voor het partnerland. Hiermee wordt bovendien de uitvoering mogelijk gemaakt van projecten die te groot zijn om te worden gefinancierd door één enkele donor of één enkele financiële instelling;
- b) het versterkt het bewustzijn bij begunstigden en het publiek van het feit dat de investeringen zijn gedaan met behulp van donoren. Het combineren van acties van verschillende donoren en financiële instellingen is een manier om de kritische massa te bereiken waarmee de hulp zichtbaar gemaakt kan worden.

Systemen voor de combinatie van subsidies en leningen van de EU

05

De Commissie kent al gedurende een lange periode rentesubsidies toe. Meer recentelijk hebben de Commissie en de lidstaten echter specifieke mechanismen opgezet ter bevordering van de samenvoeging van subsidiëring en financiering. Sinds 2007 heeft de Commissie acht regionale investeringsfaciliteiten opgezet die de hele werksfeer van de Commissie beslaan op het gebied van externe samenwerking (zie **bijlage I**). Hier worden subsidies uit de Europese ontwikkelingsfondsen (EOF's) en uit de algemene begroting van de EU gecombineerd met leningen die voornamelijk worden verschaft door Europese instellingen voor ontwikkelingsfinanciering. In sommige gevallen worden ook directe bijdragen gedaan door EU-lidstaten.

06

De regionale investeringsfaciliteiten hebben een drielaagige beheerstructuur³:

- a) een strategisch orgaan⁴ met de taak om een algemene strategie op te zetten voor de financieringsfaciliteit;
- b) een uitvoerend orgaan⁵ bestaande uit de Commissie, lidstaten en andere donoren, dat verantwoordelijk is voor de goedkeuring van de afzonderlijke subsidies;
- c) een technisch orgaan⁶ bestaande uit financiële instellingen en de Commissie, dat een algemene reeks projectinitiatieven opzet en de projecten selecteert die worden voorgesteld aan het uitvoerend orgaan.

- 3 Het investeringskader voor de Westelijke Balkan (Western Balkans Investment Framework, WBIF) vormt in zoverre een uitzondering dat het wordt beheerd door een stuurgroep en een projectfinanciersgroep.
- 4 „Strategische raad” of „stuurgroep” genoemd.
- 5 „Strategische raad” of „uitvoerend comité” genoemd.
- 6 „Projectfinanciersgroep” of „groep financiële instellingen” genoemd.

07

Na overleg met het/de respectieve partnerland(en) worden door de financiële instellingen projecten voorgesteld⁷. De ontwikkeling van de reeks projectinitiatieven wordt geleid door de financiële instellingen. Op basis van hun eigen financiële beoordelingscriteria wijzen de financiële instellingen projecten aan en selecteren ze projecten, en vragen zij een subsidie aan waarbij het soort en het bedrag worden gespecificeerd. Het proces van projectontwikkeling omvat samenwerking met de Commissie, specifiek binnen de technische organen en op EU-delegatieniveau. De leidende financiële instelling van een project houdt toezicht op de uitvoering van het project en doet verslag van de voortgang van het project. De leidende financiële instelling heeft recht op een kostenvergoeding voor het beheren van de uitvoering van het project.

08

Het Infrastructuurtrustfonds EU-Afrika (ITF) is de enige regionale investeringsfaciliteit die opereert als een fonds. De Europese investeringsbank (EIB) treedt op als financieel beheerder voor dit fonds. In het geval van de andere regionale investeringsfaciliteiten sluit de Commissie in de meeste gevallen de subsidies via de leidende financiële instelling naar de eindbegunstigden. De begunstigden zelf kennen de onderliggende contracten toe en beheren deze. De financiële instellingen implementeren echter de technische bijstand en houden toezicht op de uitvoering van de projecten met gecombineerde financiering. Elk van de regionale investeringsfaciliteiten beschikt over een secretariaat ter ondersteuning van de uitvoerende organen. De secretariaten worden beheerd door de Commissie⁸, met uitzondering van het ITF waarvan het secretariaat wordt geleid door de EIB.

09

Er zijn ook andere systemen voor de

combinatie van subsidies en leningen van de EU. Het voornaamste voorbeeld is de investeringsfaciliteit opgezet in 2003 onder het Cotonou-Verdrag voor een periode van twintig jaar. Andere voorbeelden van samenvoeging buiten de werkingssfeer van de regionale investeringsfaciliteiten zijn de Europees-mediterrane investerings- en partnerschapsfaciliteit (FEMIP) en het Wereldwijd Fonds voor energie-efficiëntie en hernieuwbare energie (GEEREF).

10

Het bedrag dat is toegewezen door de EU aan de regionale investeringsfaciliteiten voor de periode 2007-2013 was 2 106 miljoen euro (zie **bijlage II**). Tegen het einde van 2013 had de Commissie al 1 205 miljoen euro uitgekeerd. De uitvoerende organen van de regionale investeringsfaciliteiten hadden 387 projecten goedgekeurd (zie **bijlage III**) waarvoor de subsidies een totaal van 2 346 miljoen euro bedroegen (zie **bijlage IV**). Deze gingen vergezeld van leningen tot een waarde van 22 152 miljoen euro. Tot dusver is voldaan aan alle betalingsverplichtingen met betrekking tot de leningen.

11

De ondersteunde projecten betreffen voornamelijk overheidsinvesteringen. De investeringen beslaan sectoren die verschillen per faciliteit, maar het merendeel van de financiering gaat naar de transport- en energiesector⁹. De projecten variëren van klein, beginnend bij 0,3 miljoen euro, tot projecten die oplopen tot meer dan 1 000 miljoen euro. In het merendeel van de gevallen is meer dan één financiële instelling betrokken. In sommige gevallen wijzen de regionale investeringsfaciliteiten geen financiering toe aan één enkel investeringsproject, maar aan een andere faciliteit of fonds. In het geval van dergelijke subfaciliteiten worden door de financiële instellingen subacties geselecteerd en gefinancierd waarbij lokale financieringspartners zijn betrokken.

- 7 Aanvragen voor WBIF-subsidies worden voornamelijk door partnerlanden gedaan.
- 8 Directoraat-generaal Ontwikkeling en Samenwerking (EuropeAid), met uitzondering van het WBIF waarvan het secretariaat wordt geleverd door het directoraat-generaal Uitbreiding.
- 9 Ongeveer 55 %.

12

De vier belangrijkste financiële instellingen¹⁰ die vanaf het begin zijn betrokken bij de nationale investeringsfaciliteiten zijn de EIB, de Europese Bank voor wederopbouw en ontwikkeling (EBRD), het Agence française de développement (AFD) en de Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW).

Bijlage V biedt een overzicht van de leenbedragen die zijn toegekend gedurende de periode 2007-2013 voor de 387 projecten die ondersteuning hebben ontvangen in het kader van deze faciliteiten.

13

In december 2012 is de Commissie gekomen met het EU-platform voor blending (het combineren van subsidies en leningen) in externe samenwerking om te kunnen bepalen hoe de kwaliteit en doelmatigheid van regionale investeringsfaciliteiten kan worden verbeterd. Het gaat om een doorlopend proces en de verwachte uitkomst is een reeks van aanbevelingen en richtlijnen inzake het gebruik van blending in externe samenwerking en inzake de wijze waarop aanvullende publieke en particuliere bronnen kunnen worden aangeboord ter versterking van de invloed van de externe samenwerking en het ontwikkelingsbeleid van de EU.

10 De andere in aanmerking komende instellingen zijn: het Spaanse bureau voor internationale ontwikkelings-samenwerking (AECID), de Afrikaanse Ontwikkelingsbank (AfDB), de Belgische Investeringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden (BIO), de Caribische Ontwikkelingsbank (CDB), de Ontwikkelingsbank van de Raad van Europa (CEB), de Compañía Española de Financiación al Desarrollo (COFIDES), het Finse Fonds voor industriële samenwerking (FINNFUND), de Inter-Amerikaanse Ontwikkelingsbank (IADB, waarnemer bij de LAIF), het Luxembourg Development Agency (Lux-Dev), de Nordic Investment Bank (NIB), de Private Infrastructure Development Group (PIDG), de Österreichische Entwicklungsbank AG (OeEB), de Società Italiana per le Imprese all'Estero (SIMEST) en de Sociedade para o Financiamento do Desenvolvimento (SOFID).

Reikwijdte en aanpak van de controle

12

14

De Rekenkamer heeft de doelmatigheid onderzocht van het combineren van de subsidies uit de regionale investeringsfaciliteiten met leningen van financiële instellingen ter ondersteuning van het externe beleid van de EU door de focus te richten op twee vragen:

- a) Zijn de regionale investeringsfaciliteiten goed opgezet en beheerd?
- b) Heeft het combineren de beoogde voordelen opgeleverd?

omvatte ook een onderzoek naar acht projecten die betrekking hebben op het creëren van subfaciliteiten vanwege de specifieke kenmerken van deze projecten (zie paragraaf 11). Deze subfaciliteiten zijn opgezet voor het financieren van activiteiten waarbij lokale financiële instellingen zijn betrokken (zie **bijlage VIII**).

11 22 EU-delegaties hebben de enquête beantwoord.

12 De Rekenkamer heeft de projecten willekeurig gekozen middels een steekproef op basis van geldwaarde.

15

Deze controle was de eerste controle die de Rekenkamer op dit specifieke gebied gehouden heeft en is uitgevoerd tussen mei en december 2013. Er is hierbij gekeken naar de manier waarop de regionale investeringsfaciliteiten sinds de oprichting hebben gepresteerd. De Rekenkamer heeft zich met de controle geconcentreerd op de financiële toewijzingen door de EU en de rol van de Commissie. Het controlewerk bestond uit een analytisch onderzoek, interviews met werknemers van de Commissie, een enquête onder 40 EU-delegaties¹¹, bezoeken aan de vier belangrijkste financiële instellingen en een gedetailleerd onderzoek van een steekproef aan projecten. De steekproef¹² bestond uit 15 projecten die subsidie ontvingen van het Infrastructuurtrustfonds EU-Afrika (ITF) (zie **bijlage VI**) en 15 projecten die subsidie hadden ontvangen in het kader van de Investeringsfaciliteit voor het nabuurschapsbeleid (NIF) (zie **bijlage VII**). Deze twee regionale investeringsfaciliteiten beslaan zowel het Europees Ontwikkelingsfonds als de algemene begroting van de EU en vertegenwoordigen meer dan 70 % van de door de regionale investeringsfaciliteiten toegekende subsidies tegen het einde van 2013. Dit zijn ook de oudste investeringsfaciliteiten en zij beschikken daarom over de meest vergevorderde projecten. De controle

De regionale investeringsfaciliteiten zijn op de juiste manier opgezet, maar het beheer door de Commissie vertoont nog steeds tekortkomingen

16

De Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar de juistheid van de algehele opzet van de regionale investeringsfaciliteiten en het procedurele kader. Bij de controle lag de focus daarnaast op de procedure voor het beoordelen van subsidieaanvragen, de rechtvaardiging van de geselecteerde projecten en de juistheid van het soort en het bedrag van de subsidies. Ten slotte zijn, als onderdeel van de controle, ook de uitvoering van de subsidies en het toezicht op de projecten onderzocht.

De opzet van de regionale investeringsfaciliteiten is bevredigend en het regelgevend en procedureel kader verbeterd

17

Om de volgende redenen is het passend om acht verschillende regionale investeringsfaciliteiten te hebben in plaats van één algemene investeringsfaciliteit:

- a) de faciliteiten hebben verschillende structuren voor het combineren van de financiering van de verschillende betrokken donoren en voor het kanaliseren van de financiering naar de projecten;
- b) de EU-financiering van de geografische investeringsfaciliteiten is afkomstig van verschillende financiële instrumenten met een verschillende rechtsgrond;

- c) de toewijzing van verantwoordelijkheden binnen de Commissie en de financiële instellingen is geografisch bepaald;
- d) de partijen die worden vertegenwoordigd in de verschillende bestuursorganen (zie paragraaf 6) verschillen van regio tot regio.

18

De doelstellingen en prioriteitssectoren van alle regionale investeringsfaciliteiten zijn afgestemd op algemene doelstellingen van EU-beleid. In het geval van het ITF kwamen alleen projecten met een regionale dimensie in aanmerking, waardoor potentiële samenvoeging beperkt was.

19

In de financiële regelgeving¹³ zijn onlangs specifieke regels geïntroduceerd over systemen voor het combineren van subsidies en leningen¹⁴. Deze regels, van toepassing vanaf 2014, verbeteren het regelgevingskader aanzienlijk door de definitie van concepten en principes. Hiermee worden de beheersvormen die worden gebruikt bij samenvoeging vereenvoudigd en wordt een rechtsgrond verschaft voor het gebruik van innovatieve financiële instrumenten. De Commissie werkt momenteel aan de verdere verbetering van het kader door richtlijnen op te stellen voor het beheer van de regionale investeringsfaciliteiten¹⁵.

20

Terwijl de Commissie op dit gebied enige vorderingen heeft gemaakt, werden projecten in het algemeen geïnitieerd door financiële instellingen en heeft de Commissie eerder gereageerd op deze voorstellen en de daaruit voortvloeiende subsidieaanvragen dan dat zij zelf actief overging tot het voorbereiden ter selectie van projecten.

13 Verordening (EU) nr. 966/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie en tot intrekking van Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 (PB L 298 van 26.10.2012, blz. 1).

14 Een nieuwe titel VIII, Financiële instrumenten is toegevoegd.

15 Praktische richtlijnen waarmee partnerlanden geholpen zijn bij het doorgronden van de vereisten die zijn verbonden aan het aanvragen en indienen van WBIF-projecten bestaan sinds 2012.

21

Het secretariaat van het ITF staat onder beheer van de EIB (zie paragraaf 8). Gezien het feit dat de EIB projecten financiert en ongeacht het feit dat het secretariaat losstaat en is afgeschermd van de bankactiviteiten van de EIB, is dit een kwestie die moet worden aangepakt.

Passende projecten zijn geselecteerd, maar in de beoordeling door de Commissie wordt niet voldoende aandacht besteed aan de toegevoegde waarde van en het bedrag aan EU-subsidies

Selectie van projecten voor subsidiehulp

22

Met het aanwijzings- en selectieproces voor projecten konden voldoende subsidieaanvragen geschikt worden gemaakt voor financieringstoewijzing binnen het geplande tijds kader. De goedgekeurde projecten waren relevant voor de ontwikkelingsbehoeften van de betrokken regio's en landen.

23

Om een subsidie aan te vragen bij een regionale investeringsfaciliteit moeten financiële instellingen een subsidieaanvraagformulier indienen¹⁶. Hoewel de verstrekte informatie in de loop der tijd uitvoeriger en gedetailleerder werd, is de informatie die werd aangeleverd door de financiële instellingen voorafgaand aan de goedkeuring van de subsidieaanvraag te algemeen voor een goede besluitvorming door de uitvoerende organen van de regionale investeringsfaciliteiten. Gekwantificeerde gegevens ontbraken over leenvoorwaarden, concessionaliteit (zie **tekstvak 1**) en uitvoerbaarheid (zie **tekstvak 2** voor een voorbeeld). Bovendien was de verwachte toegevoegde waarde van de subsidietoekenning niet goed geformuleerd, gestructureerd of gekwantificeerd.

¹⁶ Het „standaard project-indieningsformulier” in het geval van de geografische investeringsfaciliteiten die worden beheerd door EuropeAid, het „aanvraagformulier projectsubsidie” voor het WBIF en het „Voorblad” voor het ITF.

ITF-project — Herstel van stroomvoorziening in Benin en Togo

Het project betrof de aanleg en het herstel van elektriciteitsleidingen en onderstations voor een totaal van 85,7 miljoen euro. Het project was gericht op een verbetering van de betrouwbaarheid en de efficiëntie van de elektriciteitsvoorziening in Benin en Togo. Het ITF kende een rentesubsidie toe van 12,25 miljoen euro waarmee een concessionaliteitsniveau van 35 % kon worden gehaald, zoals vereist door het IMF (zie **tekstvak 1**).

Onvoldoende informatie verstrekt door de financiële instelling

Het subsidieaanvraagformulier dat wordt verstrekt door de financiële instellingen bevat geen cijfers over de financiële en economische haalbaarheid van het project, concessionaliteit en de afstemming van het project op de behoeften van het land terwijl al deze informatie beschikbaar was in de dossiers van de financiële instellingen. Bovendien was het formulier onduidelijk over de verwachte toegevoegde waarde van de ITF-subsidie. Zonder deze informatie kon de Commissie geen adequaat oordeel vellen over de subsidieaanvraag.

24

Een onderliggende reden waarom de door de financiële instellingen geleverde informatie beperkt was, was dat de projecten zich bij het opstellen van de subsidieaanvragen vaak nog in een voorlopige fase bevonden. De financiële instellingen nemen pas in een later stadium, dat wil zeggen na het haalbaarheidsonderzoek, een besluit over hun leningen. Hun besluiten waren daarom gebaseerd op informatie die beter en meer gedetailleerd was dan de informatie waarover de Commissie beschikte bij het beoordelen van de subsidieaanvragen.

25

Ofschoon hiervoor geen specifieke richtlijnen bestaan, heeft de Commissie haar beoordeling van subsidieaanvragen in de loop der jaren verbeterd. Toch blijven de beoordelingen voornamelijk gebaseerd op de informatie die wordt gegeven in het subsidieaanvraagformulier en zijn de beoordelingen om die reden beperkt. Bij de onderzochte projecten werd in de beoordelingen weinig aandacht besteed aan de concessionaliteit, de houdbaarheid van de schuld, het subsidiebedrag of de economische haalbaarheid. De Commissie heeft geen criteria vastgesteld voor economische haalbaarheid. De Commissie beschikt niet over duidelijke regels of richtlijnen over welk soort ontwikkelingsinvesteringen zou moeten worden gefinancierd via subsidies, leningen of een samenvoeging van die twee.

26

De Commissie heeft de desbetreffende EU-delegaties steeds meer bij haar evaluaties betrokken door ze te raadplegen bij het beoordelen van subsidieaanvragen. Het onderzoek van de Rekenkamer van projecten en interviews met personeelsleden van de delegaties wezen uit dat deze betrokkenheid nog steeds niet voldoende was, met name tijdens de identificatiefase. Slechts 59 % van de 22 EU-delegaties

die geantwoord hebben op de enquête van de Rekenkamer verklaarde te zijn geconsulteerd bij het identificatieproces van projecten met gecombineerde financiering. Hierdoor waren de delegaties slechts beperkt betrokken bij de projecten. Niettemin heeft de Commissie, wanneer financiële instellingen een subsidie aanvroegen, aan de meeste delegaties gevraagd om voor hun respectieve landen hun visie te geven op de geselecteerde projecten.

27

Het gemiddelde aantal dagen vanaf opname in de reeks tot de uiteindelijke goedkeuring door de bestuursraad is 215 voor het ITF, 257 voor de LAIF en 290 voor de NIF¹⁷. In de LAIF en de NIF was voor elk project een voorlopige en een definitieve goedkeuring nodig op zowel technisch als bestuursniveau, wat veel tijd heeft gevergfd. Deze procedure lag voor het ITF iets eenvoudiger omdat hier geen voorlopige goedkeuring was vereist¹⁸.

Selectie van subsidiesoort en -bedrag

28

De gekozen subsidiesoorten (zie paragraaf 1) waren passend gezien de bedoelde toegevoegde waarde ervan. Alleen het ITF verschaftte rentesubsidies; bij de andere regionale investeringsfaciliteiten is dit niet gebeurd, hoewel dit was toegestaan binnen het regelgevings- en contractuele kader.

17 De informatie die noodzakelijk is om dit te berekenen was niet beschikbaar voor de andere regionale investeringsfaciliteiten.

18 Voor financiële instellingen bestaat echter de mogelijkheid om een zogenaamde verklaring van „in beginsel goedgekeurd” aan te vragen bij het uitvoerend comité.

29

Elf van de 30 door de Rekenkamer onderzochte subsidies waren erop gericht te verzekeren dat de lening tegemoet kwam aan het door het IMF vereiste minimale concessionaliteitsniveau van 35 % (zie **tekstvak 1**). Voor zeven van deze elf subsidies kon de Rekenkamer van de Commissie of de financiële instellingen geen bewijs verkrijgen waaruit bleek dat het concessionaliteitsniveau niet hoger was dan noodzakelijk om aan de eisen van het IMF tegemoet te komen. In één geval overschreed het concessionaliteitsniveau het minimum van 35 % zonder dat de Commissie daarvan op de hoogte gesteld is.

30

In de gevallen waarin het voldoen aan de belangrijkste criteria van het IMF niet de belangrijkste doelstelling was, bestonden er geen vastgestelde criteria voor het bepalen van de subsidiebedragen. In de onderzochte gevallen was het vaak onduidelijk hoe men tot de bedragen gekomen was. Bovendien achtte de Commissie het niet noodzakelijk om uitgebreid te controleren hoe de door de financiële instellingen aangevraagde subsidiebedragen waren berekend.

31

In theorie konden financiële instellingen een rentepercentage vaststellen dat hoger was dan normaal en dit percentage laten aanvaarden door de begunstigde door een subsidie toe te voegen aan het financiële pakket. Bijgevolg bestaat het risico dat het voordeel van subsidies niet volledig ten goede komt aan de begunstigde. Ofschoon de financiële instellingen die actief zijn in de ontwikkelingshulp verantwoordelijk zijn voor het bieden van de meest passende financieringsvoorwaarden kan noch de Commissie, noch de Rekenkamer uitsluiten dat dit risico zich kan voordoen omdat de Commissie noch de Rekenkamer beschikken over de middelen om dit

te onderzoeken ten gevolge van de vertrouwelijkheid die het bepalen van rentepercentages omgeeft¹⁹.

De Commissie betaalt onnodig hoge voorschotten uit

32

Na de goedkeuring van subsidies en de ondertekening van overeenkomsten werden aanzienlijke voorschotten uitbetaald. De Commissie had de gelden beschikbaar en heeft deze overgemaakt voordat ze nodig waren. De begunstigde heeft deze gelden langzaam gebruikt omdat het tijd kostte om de projecten op te zetten, om de nodige diensten en werkzaamheden te contracteren en vanwege de duur van de uitvoering. De overgemaakte gelden bleven daarom voor lange periodes ongebruikt, hetgeen in strijd is met het beginsel van goed financieel beheer (zie **tekstvak 3** voor een voorbeeld). Bijgevolg geeft de resultatenrekening van de begrotingsuitvoering geen actueel beeld van de onderliggende activiteit van de faciliteit.

33

Voor het ITF maakt de Commissie gelden over naar het fonds en vervolgens maakt de EIB als beheerder van het fonds subsidies over van het fonds naar de leidende financiële instelling. De raad van bestuur van het ITF fiatteert subsidies voor een totaal dat het in kas beschikbare saldo niet overschrijdt. Met deze voorzichtige aanpak verzekert het ITF dat het in staat is aan zijn verplichtingen te voldoen. Aangezien het tijd kost voordat de projectuitvoering werkelijk op gang komt, zal de begunstigde de bedragen pas na enkele jaren uitgeven. Bijgevolg staat een groot bedrag aan geld jarenlang ongebruikt op de bankrekening van het fonds (zie de **figuur**).

¹⁹ Zoals reeds opgemerkt door de Rekenkamer in paragraaf 3.2 van Speciaal verslag nr. 3/1999 over het beheer en het toezicht op rentesubsidies door de Commissie (PB C 217 van 29.7.1999, blz. 1).

Tekstvak 3

NIF-project — Tweede fase van het Tunis-snelspoornetwerk

Met dit project van 550 miljoen euro wordt de bouw gefinancierd van prioritaire onderdelen voor twee nieuwe lijnen van het hogesnelheidsstadsspoornetwerk van Tunis. Met de NIF-subsidie van 28 miljoen euro wordt technische bijstand geleverd aan de aanbestedende dienst en de toezichthouder.

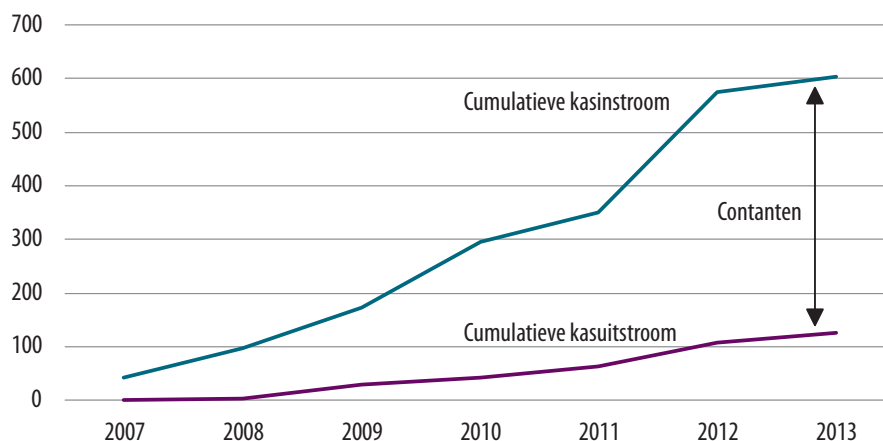
Onnodig hoog voorschot van de NIF-subsidie

In 2010 heeft de Commissie de volledige subsidie overgemaakt aan de begunstigde. De financiële instellingen keerden hun leningen pas uit op het moment dat de begunstigde de gelden nodig had. Omdat bij de uitvoering van het project aanzienlijke vertraging optrad, vond de eerste uitbetaling van de lening pas plaats in 2013. Ten gevolge van de vertragingen bleef 24,5 miljoen van de NIF-subsidie voor meer dan drie jaar ongebruikt.

Figuur

ITF-cashflowbewegingen

(miljoen euro)



Bron: ITF-secretariaat.

In het geval van subfaciliteiten waren de criteria voor het toekennen van subleningen vaag of ruim

34

Voor de acht subfaciliteiten (zie paragraaf 11) die zijn onderzocht door de Rekenkamer (zie **bijlage VIII**) bestond er geen voorschrift dat bepaalde dat de door de subfaciliteiten te financieren activiteiten tevoren en afzonderlijk moeten worden goedgekeurd door de Commissie en in slechts één geval

waren deze activiteiten goedgekeurd door de financiële instelling. Tegelijkertijd waren de criteria voor de selectie van activiteiten die in aanmerking kwamen voor subleningen in het merendeel van de gevallen²⁰ vaag of erg ruim geformuleerd, zonder vermelding van de betrokken sectoren en prioriteiten. De Commissie had daarom geen zekerheid dat bij de uitgaven is uitgegaan van EU-prioriteiten (zie **tekstvak 4** voor een voorbeeld).

²⁰ Met uitzondering van de faciliteit geothermische risicobeperking.

Tekstvak 4

NIF-project — Mkb-financieringsfaciliteit

De mkb (midden- en kleinbedrijf)-financieringsfaciliteit die beschikte over een totaal van 150 miljoen euro om toe te wijzen, bestond uit twee componenten. Met de eerste component werd technische ondersteuning geleverd aan de lokale financiële partnerinstellingen en werd een faciliteit geboden voor het delen van risico's van verlies op de leenportefeuilles. De tweede component bood technische bijstand en rentevrije leningen teneinde rentepercentages terug te brengen en het verlies/risico door deling op te vangen. De NIF-subsidie voor dit project bedroeg 15 miljoen euro.

Ruime criteria voor het selecteren van door de subfaciliteit te financieren activiteiten

Op het subsidieaanvraagformulier dat is verschaft door de financiële instellingen werd niet duidelijk aangegeven op welk niveau de subleningen moesten worden goedgekeurd. Ook werd niet aangegeven wat de verantwoordelijkheid was van de voornaamste financier bij het beoordelings- en selectieproces. Er bestond voor het selectieproces geen bepaling dat er rekening moest worden gehouden met de EU-prioriteiten. De criteria voor in aanmerking komende projecten waren zo gesteld dat investeringen in alle sectoren werden geaccepteerd. Bovendien waren verslagleggingsvereisten voor de follow-up van projecten niet duidelijk gespecificeerd.

De Commissie hield in wisselende mate toezicht op de uitvoering van de subsidies

35

De secretariaten van de regionale investeringsfaciliteiten zijn verantwoordelijk voor het algemeen financieel toezicht op de faciliteiten. De financiële instellingen houden toezicht op de uitvoering van de projecten zelf. Op Commissieniveau

ligt de verantwoordelijkheid voor de follow-up van subsidies bij de EU-delegaties. De mate van follow-up verschilde als gevolg van het ontbreken van duidelijke interne richtlijnen (zie paragraaf 19) en de verschillende niveaus van betrokkenheid van de delegaties bij de aanwijzing van projecten (zie paragraaf 26). Bovendien waren contractuele regelingen met de financiële instellingen voor het verschaffen van informatie onduidelijk en niet veeleisend genoeg.

36

Toezicht op de prestaties is tot dusver beperkt en ongestructureerd geweest. Binnen het EU-platform voor blending in externe samenwerking wordt een op resultaat gericht toezicht-systeem ontwikkeld waarin een reeks standaardindicatoren voor toezichtsdoeleinden is opgenomen.

37

Zoals ook bij andere ontwikkelingsprojecten die door de EU worden gefinancierd, heeft de Commissie steekproefsgewijs een aantal projecten met gecombineerde financiering gekozen voor het resultaatgericht toezicht (Result Oriented Monitoring, ROM). Dit onderzoek bestond uit korte, doelgerichte beoordelingen op locatie door externe deskundigen volgens een consistente methodologie. In de ROM-beoordeling is gekeken naar vele aspecten van projectuitvoering op basis van vijf criteria: relevantie, doelmatigheid, doeltreffendheid, potentiële invloed en waarschijnlijke houdbaarheid. De beoordeling was echter niet specifiek gericht op de toegevoegde waarde van de subsidies. Wat betreft de resultaten van de ROM's was het niet duidelijk of de financiële instelling of de EU-delegatie geacht werd actie te ondernemen naar aanleiding van de conclusies en aanbevelingen. Projecten die werden ondersteund door het ITF waren echter niet onderworpen aan het ROM.

Tot dusver zijn de beoogde voordelen van het combineren van subsidies en leningen niet volledig bereikt

38

De Rekenkamer heeft onderzocht in welke mate de beoogde voordelen van het combineren van subsidies en leningen zijn bereikt. Hieronder vallen het aantrekken van aanvullende financiering die geen subsidie is, de betrokkenheid bij de formulering van het beleid, invloed op de manier waarop projecten worden opgezet en beheerd, verbetering van de donorcoördinatie en verbetering van de zichtbaarheid van de Europese ontwikkelingshulp (zie paragraaf 4).

De noodzaak van een subsidie voor het afsluiten van een leningovereenkomst is slechts aangetoond voor de helft van de onderzochte projecten

39

Projecten die steun hebben ontvangen van de regionale investeringsfaciliteiten trokken ook aanzienlijke financiering aan van niet-Europese financiële instellingen en van begunstigden. Waar het de steekproef van projecten betreft die door de Rekenkamer is onderzocht, leverden de Europese financiële instellingen samen 45 % van de totale investeringskosten. Zo'n 20 % werd opgebracht door niet-Europese financiële instellingen en 25 % kwam van eigen bijdragen van begunstigden. Bijdragen van begunstigden zijn een goede praktijk teneinde te verzekeren dat de begunstigden verantwoordelijkheid nemen voor de investeringen. De financiering kwam dus in het algemeen van institutionele ontwikkelingsbanken en het percentage leningen uit de particuliere sector is tot nu toe laag geweest.

40

Het ITF heeft voorzien in rentesubsidies met als doel de lening van de financiële instelling te laten voldoen aan de concessionaliteitseis van het IMF (zie paragraaf 29). Door deze subsidie kon de investering plaatsvinden. Aan het einde van 2013 gold dit als doelstelling voor 14 van de 71 projecten waarvoor ITF-steun is toegewezen. Het ging om 217 miljoen euro van een totaal van 494 miljoen euro dat is toegewezen door het ITF.

41

Uit de regionale investeringsfaciliteiten werd ook een belangrijk aantal activiteiten gefinancierd in de pre-investeringsfase. Het ging hier vooral om studies, zoals haalbaarheidsstudies die noodzakelijk zijn voor de opzet van een investeringsproject en waarvoor financiële instellingen in het algemeen slechts beperkte financiële middelen beschikbaar hadden. Bij 46 % van de onderzochte ITF-projecten was sprake van dit soort projecten; 20 % van de onderzochte NIF-projecten en 70 % van alle WBIF-projecten²¹. De overgrote meerderheid van deze studies heeft geleid of zal hoogstwaarschijnlijk leiden tot werkelijke investeringsprojecten. Tot op zekere hoogte kan worden gesteld dat deze studies de door een lening gefinancierde investering mogelijk hebben gemaakt (zie **tekstvak 5** voor een voorbeeld).

21 Dit komt overeen met 18 % van de door het ITF toegezegde bedragen, 10 % door de NIF toegezegde bedragen en 35 % van de door het WBIF toegezegde bedragen.

Tekstvak 5

ITF-project — Vliegveld Maputo

Tijdens de voorbereidende fase van de werkzaamheden aan het internationale vliegveld van Maputo (Mozambique) heeft het ITF adviesdiensten gefinancierd. De geplande investering betreft het herstel en de verbetering van de startbanen, de taxibanen en de grondverlichting van het vliegveld. De kosten voor de adviesdiensten bedroegen 0,6 miljoen euro. De adviesdiensten bestonden uit een haalbaarheidsstudie naar de opzet van het project en de voorbereidingen van het aanbestedingsproces.

Door goede praktijken van technische ondersteuning gedurende de pre-investeringsfase kan vermogen worden aangetrokken voor de financiering van een investering

Met de technische ondersteuning is het project succesvol voorbereid. De investeringskosten van 52 miljoen euro zijn gefinancierd door leningen die werden verstrekt door Europese financiële instellingen. Bouwwerkzaamheden zullen in de tweede helft van 2014 starten.

42

Voor 15 van de 30 projecten die door de Rekenkamer zijn onderzocht, bestond geen overtuigende analyse waarin werd aangetoond dat de subsidie noodzakelijk was om een leningsovereenkomst te kunnen krijgen (zie **bijlage IX**). Afhankelijk van de betrokken zaak bestonden aanwijzingen dat

de investeringen ook gedaan zouden zijn zonder de subsidie:

- a) in één geval was het doel van de subsidie om de lening te laten voldoen aan de concessionaliteits-eisen, terwijl het begunstigde land niet langer gebonden was aan de IMF-regels inzake zachte leningen;

- b) in twee gevallen werd een aanzienlijk deel van de investering direct gefinancierd door het EOF. Een subsidie was daarom niet nodig om van het leningpakket een zachte lening te maken;
- c) in vier gevallen was de subsidie marginaal in vergelijking tot de totale investeringskosten en droeg de subsidie niet significant bij aan de toename van het globale financiële rendement van het project;
- d) in één geval was het project ook zonder de subsidie financieel haalbaar;
- e) in één geval achtte de regering het van groot belang een investering te doen met een sterk profiel en milieuvoordelen, ofschoon het financiële rendement erg laag was. Ook zonder het toekennen van een subsidie zou de regering zich verplicht hebben om mogelijke toekomstige verliezen te dekken;
- f) in vijf gevallen heeft de subsidie voornamelijk gediend om de financiële instellingen te helpen bij het voorstellen van een financieel pakket dat waarschijnlijk zou worden geaccepteerd door de regeringen van de begunstigde landen, bijvoorbeeld door het pakket vergelijkbaar te maken met het aanbod van andere financiers voor de betreffende projecten;
- g) in één geval ging het om het opzetten van een subfaciliteit voor het bieden van ondersteuning bij kredietverbetering. De subfaciliteit bestond uit twee identieke producten waarvan er één ook succesvol kon functioneren zonder subsidieverlening.

De mogelijkheden om de Commissie te betrekken bij de formulering van het beleid en bij de manier waarop projecten werden opgezet en beheerd, zijn niet volledig benut

43

Subsidies van regionale investeringsfaciliteiten hebben vaak een positief effect op de opzet en het beheer van projecten (zie paragraaf 3). Voor de dertig projecten die de Rekenkamer heeft onderzocht, is dit op verschillende manieren bereikt, afhankelijk van het project:

- a) in elf gevallen maakte de subsidie het mogelijk om projectcomponenten in te voeren die anders waarschijnlijk niet gefinancierd waren. Voorbeelden van dergelijke componenten zijn nuttige technische bijstand en het leggen van de nadruk in het project op de armste bevolkingsgroepen (zie **tekstvak 6** voor een voorbeeld);
- b) in drie gevallen was de Commissie rechtstreeks betrokken bij het opzetten van het project omdat zij het projectvoorstel had opgesteld, de haalbaarheidsstudie had gefinancierd en/of het project had gefinancierd door middel van een rechtstreekse bijdrage;
- c) in twee gevallen werd met de subsidie een haalbaarheidsstudie gefinancierd, die elk een belangrijk element vormden bij het nemen van een besluit over de aard en de reikwijdte van investeringsprojecten;
- d) in één geval maakte de subsidie het mogelijk om de reikwijdte van het project aanzienlijk te verbreden.

ITF-project — Lake Victoria Water- en sanitaire voorzieningen — Kampala Watervoorzieningen

Het doel van het project was om de financiële en operationele capaciteit van de National Water and Sewerage Corporation in Kampala (Uganda) te versterken. Beoogd werd om de betrouwbaarheid van en de toegang tot watervoorzieningsdiensten te verbeteren voor de bevolking van Kampala en de omliggende gebieden. De totale kosten van het project bedroegen 212 miljoen euro. Het ITF financierde technische bijstand voor een bedrag van 8 miljoen euro ten behoeve van de projectvoorbereiding, evenals een rentesubsidie van 14 miljoen euro, waardoor het door het IMF vereiste concessionaliteitsniveau van 35 % werd bereikt.

Goede praktijk inzake het effect op de opzet van het project

Door de focus van het project op armoedebestrijding genereerde de subsidie sociale baten. In het bijzonder resulteerde het project in een verbetering van de drinkwatervoorziening en ander sanitaire basisvoorzieningen in de armere gebieden rond Kampala. De subsidiebatens werden overdragen aan de eindbegunstigden door de armste huishoudens tegen verlaagde tarieven van water te voorzien. Zonder de subsidiefinanciering zou het project zich uitsluitend op rijkere gebieden hebben gericht.

44

In de overige dertien projecten die de Rekenkamer heeft onderzocht, was er echter geen bewijs dat de bijdragen van de regionale investeringsfaciliteiten enige invloed hadden gehad op de wijze waarop projecten waren opgezet.

45

Van de door de Rekenkamer onderzochte projecten heeft de subsidie in tien gevallen ook een positief effect gehad op het beleid van het begunstigde land in de betrokken sector. In de meeste gevallen versterkte de subsidie een reeds bestaande beleidsdialoog met de Commissie in de sector waarin de projecten werden uitgevoerd. Het potentieel van beleidsdialoog was groter wanneer de subsidie leidde tot het aantrekken van aanvullende financiering (zie paragraaf 42).

46

In de overige twintig projecten was er geen bewijs dat subsidies een breder effect hebben gehad op het beleid in de sector waarin de steun werd verleend. Wanneer de financiële instellingen voorwaarden koppelden aan hun leningen, hadden deze in de meeste gevallen rechtstreeks betrekking op de uitvoering van het project. De Commissie was niet betrokken bij het toezicht op en de beoordeling van de naleving en verlangde in de meeste gevallen niet van de regionale investeringsfaciliteiten dat ze voorwaarden stelden aan de subsidies in verband met het beleid van de betrokken sectoren.

Het combineren van subsidies en leningen heeft de donorcoördinatie verbeterd, maar de zichtbaarheid van de EU-financiering is tot dusver beperkt

Donorcoördinatie

47

De regionale investeringsfaciliteiten bevorderen de coördinatie tussen ontwikkelingspartners door voor de financiële instellingen een kader te scheppen om elkaar te ontmoeten en hun investeringsplannen te bespreken en hun inspanningen te coördineren op een wijze die de uitvoering van de afzonderlijke projecten zelf overstijgt. Dit is een goede ontwikkelingspraktijk die in overeenstemming is met de beginselen van de Verklaring van Parijs²².

48

Van de 38 investeringsprojecten van het ITF en de 73 projecten van de NIF²³ waaraan de raden van bestuur eind 2013 subsidies hadden toegekend, ontvingen respectievelijk 26 en 52 projecten leningen uit meer dan één bron.

49

De samenvoeging maakte de financiering van grote projecten mogelijk door binnen individuele projecten verschillende financieringsbronnen met elkaar te combineren. Eind 2013 hadden het ITF en de NIF steun toegezegd aan respectievelijk 22 en 26 investeringsprojecten die leningen met een totale waarde van meer dan 100 miljoen euro ontvingen. Deze projecten hadden moeilijk door één enkele financiële instelling kunnen worden gefinancierd.

50

Het door drie Europese financiële instellingen ontwikkelde initiatief „Wederzijds vertrouwen” (Mutual Reliance Initiative — MRI) heeft de

samenwerking en coördinatie verder versterkt. Het initiatief bestaat in een formeel kader dat in 2009 is opgezet door het AFD, de EIB en de KfW teneinde de doeltreffendheid van de cofinanciering van ontwikkelingsprojecten te vergroten. De belangrijkste kenmerken ervan zijn de delegatie van de meeste taken aan de leidende financier van een project en de wederzijdse erkenning van procedures. Dit vermindert de transactiekosten voor de begunstigde, hetgeen in overeenstemming is met de beginselen voor de doeltreffendheid van steun. De afzonderlijke financiële instelling blijft echter verantwoordelijk voor het nemen van besluiten en het sluiten van contracten.

Zichtbaarheid van EU-financiering

51

Het regelgevingskader van de regionale investeringsfaciliteiten omvat algemene voorschriften met betrekking tot de zichtbaarheid van financiering²⁴. Het belangrijkste beginsel is dat de leidende financier zorgt voor een zichtbaarheid van de EU die ten minste gelijkwaardig is aan de eigen zichtbaarheid. Contractuele regelingen ten aanzien van individuele projecten bevatten vaak ook bepalingen inzake de noodzaak van een adequate zichtbaarheid²⁵, hoewel concrete regels of instructies ontbreken. Uit het onderzoek door de Rekenkamer van individuele projecten en de enquête onder EU-delegaties blijkt dat de financiële instellingen tot dusver slechts voor een beperkte zichtbaarheid van EU-subsidies in projecten met gecombineerde financiering hebben gezorgd. Hiervoor bestaan verschillende onderliggende redenen:

- a) het contractuele kader bevat geen duidelijke en concrete regels of instructies voor financiële instellingen inzake zichtbaarheid;

- 22 In de Verklaring van Parijs (2005) worden de volgende beginselen genoemd om steun doeltreffender te maken: betrokkenheid, afstemming, harmonisatie, resultaatgericht beheer en wederzijdse verantwoording.
- 23 Zonder rekening te houden met de 33 ITF- en de 18 NIF-pre-investeringsprojecten (zie paragraaf 41).
- 24 Bijvoorbeeld in artikel 10 van de overeenkomst waarin de uitvoeringsregels voor het ITF zijn vastgelegd en paragraaf 13 van de kaderovereenkomst van de NIF tussen de financiële instellingen en de Commissie.
- 25 In geval van faciliteiten van het NIF-type bevatten alle bijdrageovereenkomsten een clausule die de financiële instelling uitdrukkelijk verplicht om de steun van de Europese Unie via de NIF te vermelden.

- b) met uitzondering van de handleiding voor de communicatie over en zichtbaarheid van externe acties van de EU (Communication and Visibility Manual for EU External Actions), die is opgesteld ten behoeve van door de Commissie uitgevoerde projecten, zijn er momenteel geen speciale, aan de specifieke kenmerken van samenwerking aangepaste regels of richtsnoeren;
- c) behoudens enkele gevallen wordt er geen budget toegekend aan zichtbaarheid;
- d) verslaglegging over de inspanningen om voor zichtbaarheid van de EU te zorgen is niet verplicht.

52

De Commissie is momenteel bezig met het opvoeren van haar inspanningen om de zichtbaarheid van de EU in projecten met gecombineerde financiering te vergroten. In de meest recente versie van het subsidieaanvraagformulier moeten de geplande communicatie- en zichtbaarheidsactiviteiten worden beschreven. Bovendien heeft de Commissie in enkele gevallen verlangd dat financiële instellingen een communicatieplan overlegden, wat een goede praktijk is. Hoewel duidelijke richtsnoeren ontbreken, hebben enkele EU-delegaties het initiatief genomen om de publicatie van subsidies van regionale investeringsfaciliteiten te bevorderen.

Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

53

De Rekenkamer concludeert dat de samenvoeging van subsidies van regionale investeringsfaciliteiten met leningen van financiële instellingen om het externe beleid van de EU te ondersteunen over het algemeen doeltreffend is geweest. De opzet van de regionale investeringsfaciliteiten is goed, maar de potentiële voordelen van deze samenvoeging zijn als gevolg van tekortkomingen in het beheer door de Commissie niet volledig gerealiseerd.

54

De regionale investeringsfaciliteiten zijn door de Commissie — samen met de lidstaten — met succes geïnitieerd en de algemene opzet ervan is passend. Er is een aantal Europese financiële instellingen aangetrokken die voldoende projecten voor de beschikbare financiering hebben geïdentificeerd. De gecontroleerde projecten waren relevant voor de ontwikkelingsbehoeften van de betrokken regio's en landen. Hoewel de soorten subsidies passend waren, was de evaluatie van de subsidieaanvragen door de Commissie gebaseerd op onvolledige informatie en werd daarbij onvoldoende aandacht besteed aan de toegevoegde waarde van de subsidies. Nadat subsidies waren goedgekeurd, waren de uitbetaalde voorschotten onnodig hoog en zorgde het toezicht door de Commissie er niet voor dat de toegevoegde waarde van de subsidies in alle gevallen werd verwezenlijkt.

55

De regionale investeringsfaciliteiten vergemakkelijkten de coördinatie tussen ontwikkelingspartners op verschillende niveaus, wat het mogelijk heeft gemaakt om projecten te financieren die te groot zouden zijn geweest voor één enkele donor of financiële instelling. De andere potentiële voordelen van het combineren van subsidies en leningen zijn echter nog niet volledig gerealiseerd. In de helft van de gevallen heeft samenvoeging het mogelijk gemaakt om leningen af te sluiten, bijvoorbeeld door er zachte leningen van te maken in overeenstemming met de IMF-vereisten. In de andere helft van de gevallen was er echter geen overtuigende analyse beschikbaar die aantoonde dat een subsidie nodig was om de financiële instellingen ertoe te brengen de leningen af te sluiten. Voorts heeft de Commissie het potentieel voor een positief effect op de wijze waarop de projecten werden opgezet of voor een breder effect op het beleid voor de sector niet volledig benut. De zichtbaarheid van de EU-steun is tot dusver beperkt gebleven, hoewel de Commissie inmiddels actie heeft ondernomen om deze situatie te verbeteren.

Aanbevelingen

56

Na zeven jaar ervaring met de regionale investeringsfaciliteiten streeft de Commissie ernaar om de opzet en werking ervan te verbeteren, bijvoorbeeld door richtsnoeren op te stellen en deel te nemen aan het EU-platform voor blending in externe samenwerking („EU Platform for Blending in External Cooperation”). De Rekenkamer verzoekt de Commissie om daarbij rekening te houden met de volgende aanbevelingen.

57

De Commissie zou ervoor moeten zorgen dat de toewijzing van EU-subsidies is gebaseerd op een gedocumenteerde beoordeling van de uit de subsidies resulterende toegevoegde waarde voor de verwezenlijking van de EU-doelstellingen op het gebied van ontwikkelingsbeleid, nabuurschapsbeleid en uitbreiding. Daarbij dient de Commissie:

- a) ervoor te zorgen dat adequate richtsnoeren worden vastgesteld en ten uitvoer worden gelegd om de betrokkenheid van de Commissie in alle fasen van het goedkeurings- en follow-upproces aan te sturen;
- b) een proactievere rol te spelen, met name op het niveau van de EU-delegaties, bij het identificeren en selecteren van projecten;
- c) ervoor te zorgen dat subsidieaanvragen die voor definitieve goedkeuring aan raden van bestuur worden voorgelegd, uitsluitend betrekking hebben op volwassen projecten en volledige informatie bevatten. Meer specifiek zou in de subsidieaanvragen gedetailleerde informatie over de noodzaak en de toegevoegde waarde van de subsidies moeten worden vermeld en moeten worden verduidelijkt hoe de bedragen tot stand zijn gekomen;
- d) de gemiddelde duur van het goedkeuringsproces te verkorten door de systematische noodzaak van voorlopige goedkeuringen te evalueren.

58

De Commissie zou alleen financiering moeten verstrekken wanneer de begunstigde de middelen daadwerkelijk nodig heeft.

59

De Commissie zou haar toezicht op de uitvoering van de EU-subsidie moeten verbeteren. Daarbij dient de Commissie:

- a) een kader voor het meten van de resultaten ten uitvoer te leggen dat indicatoren voor de follow-up van het effect van EU-subsidies omvat;
- b) EU-delegaties duidelijke instructies te geven over hun rol in het toezicht op de EU-steun voor projecten met gecombineerde financiering;
- c) het ITF op te nemen in het ROM-proces en de ROM-methodologie aan te passen aan de specifieke kenmerken van samenvoeging.

60

De Commissie zou zich meer moeten inspannen om ervoor te zorgen dat passende zichtbaarheid wordt gegeven aan EU-financiering door duidelijke zichtbaarheidsvereisten vast te stellen voor financiële instellingen en door van EU-delegaties te eisen dat ze betrokken zijn bij zichtbaarheidsacties.

Dit verslag werd door kamer III onder voorzitterschap van de heer Karel PINXTEN, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 8 juli 2014.

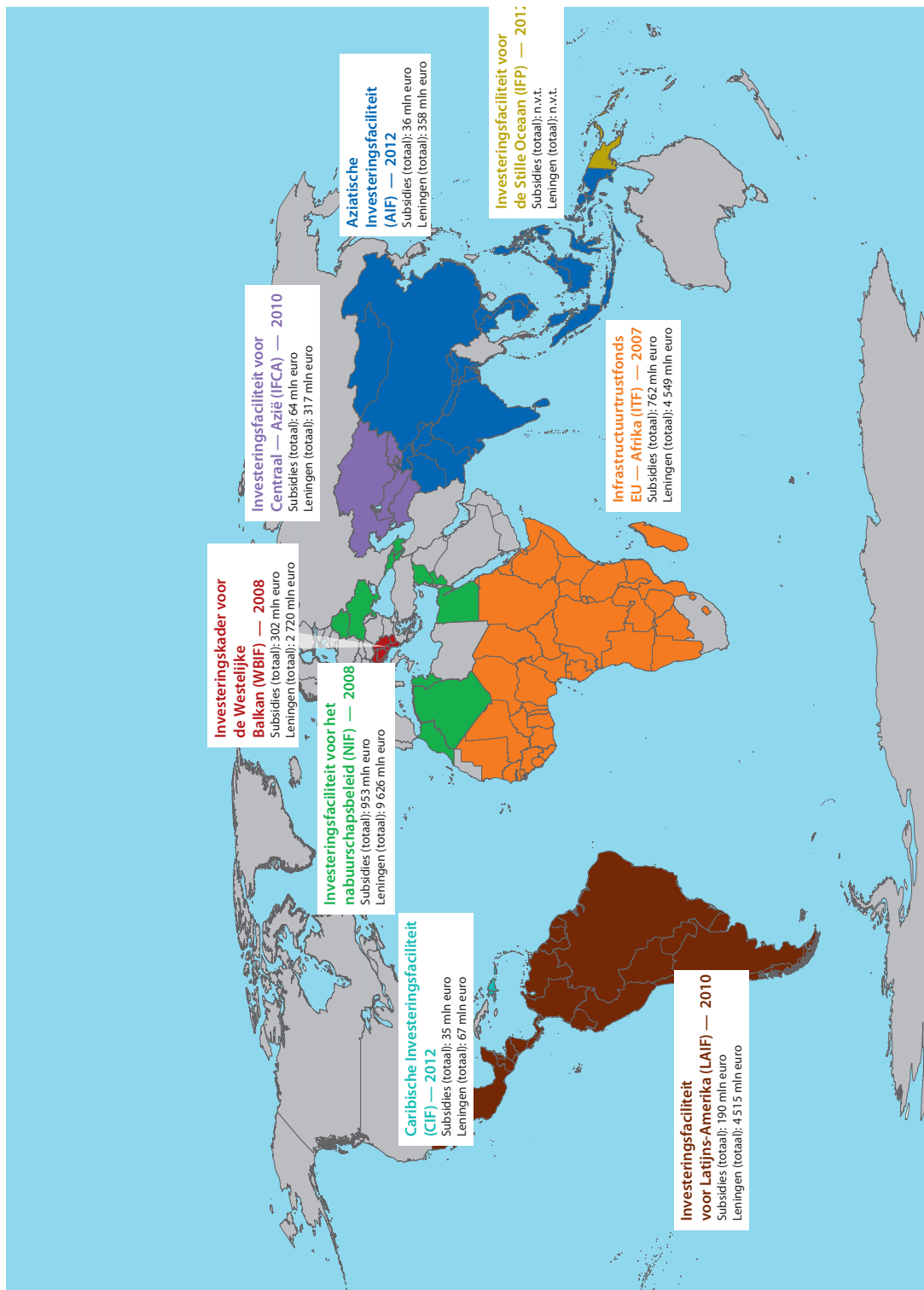
Voor de Rekenkamer



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
President

Bijlage I

Mondiale dekking van regionale investeringsfaciliteiten



Bron: Databanken van de secretariaten van de regionale investeringsfaciliteiten.

Door de Commissie vastgelegde, gecontracteerde en betaalde bedragen per regionale investeringsfaciliteit op 31.12.2013

(miljoen euro)

	Toegezegd	Vastgelegd	Betaald
ITF	638	638	459
WBIF	274	260	214
NIF ¹	789	477	422
LAIF ¹	179	160	78
IFCA	86	66	22
AIF	60	34	9
CIF	70	2	1
IFP	10	—	—
Totalen	2 106	1 637	1 205

1 Dit bedrag omvat niet een aanvullend bedrag van 17 miljoen euro dat in 2011 is toegezegd voor de Klimaatveranderingsfaciliteit, te delen door de NIF en de LAIF.

Bron: Europese Commissie.

Aantal per regionale investeringsfaciliteit goedgekeurde projecten voor de periode 2007-2013

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Totalen
ITF	4	4	9	13	13	11	15	69
WBIF	—	18	47	16	42	31	24	178
NIF	—	14	13	15	15	18	17	92
LAIF	—	—	—	5	3	12	5	25
IFCA	—	—	—	1	3	3	4	11
AIF	—	—	—	—	—	3	5	8
CIF	—	—	—	—	—	—	4	4
Totalen	4	36	69	50	76	78	74	387

Bron: Databanken van de secretariaten van de regionale investeringsfaciliteiten.

Bijdragen aan de 387 door de regionale investeringsfaciliteiten goedgekeurde projecten voor de periode 2007-2013

(miljoen euro)

		ITF ¹	WBIF	NIF	LAIF	IFCA	AIF	CIF	Totalen
SUBSIDIES									
Investerings-faciliteit	Commissie	383	226	696	190	64	36	35	1 630
	Overige donoren	114	—	—	—	—	—	—	114
Nationale/Regionale Indicatieve Programma's		80	—	200	—	—	—	—	280
Overige donoren		185	76	57	—	—	—	—	318
Subsidies (totalen)		762	302	953	190	64	36	35	2 342
LENINGEN									
EU	Multilateraal	1 237	2 360	7 095	209	312	110	—	11 323
	Bilateraal	1 127	360	2 531	1 992	5	248	37	6 300
Niet-EU	Regionaal	1 174	—	—	2 314	—	—	30	3 518
	Multilateraal	826	—	—	—	—	—	—	826
	Bilateraal	185	—	—	—	—	—	—	185
Leningen (totalen)		4 549	2 720	9 626	4 515	317	358	67	22 152

1 De bijdragen van het ITF, de Commissie en andere donoren zijn berekend naar rato van de betalingen aan het fonds.

Bron: Databanken van de secretariaten van de regionale investeringsfaciliteiten.

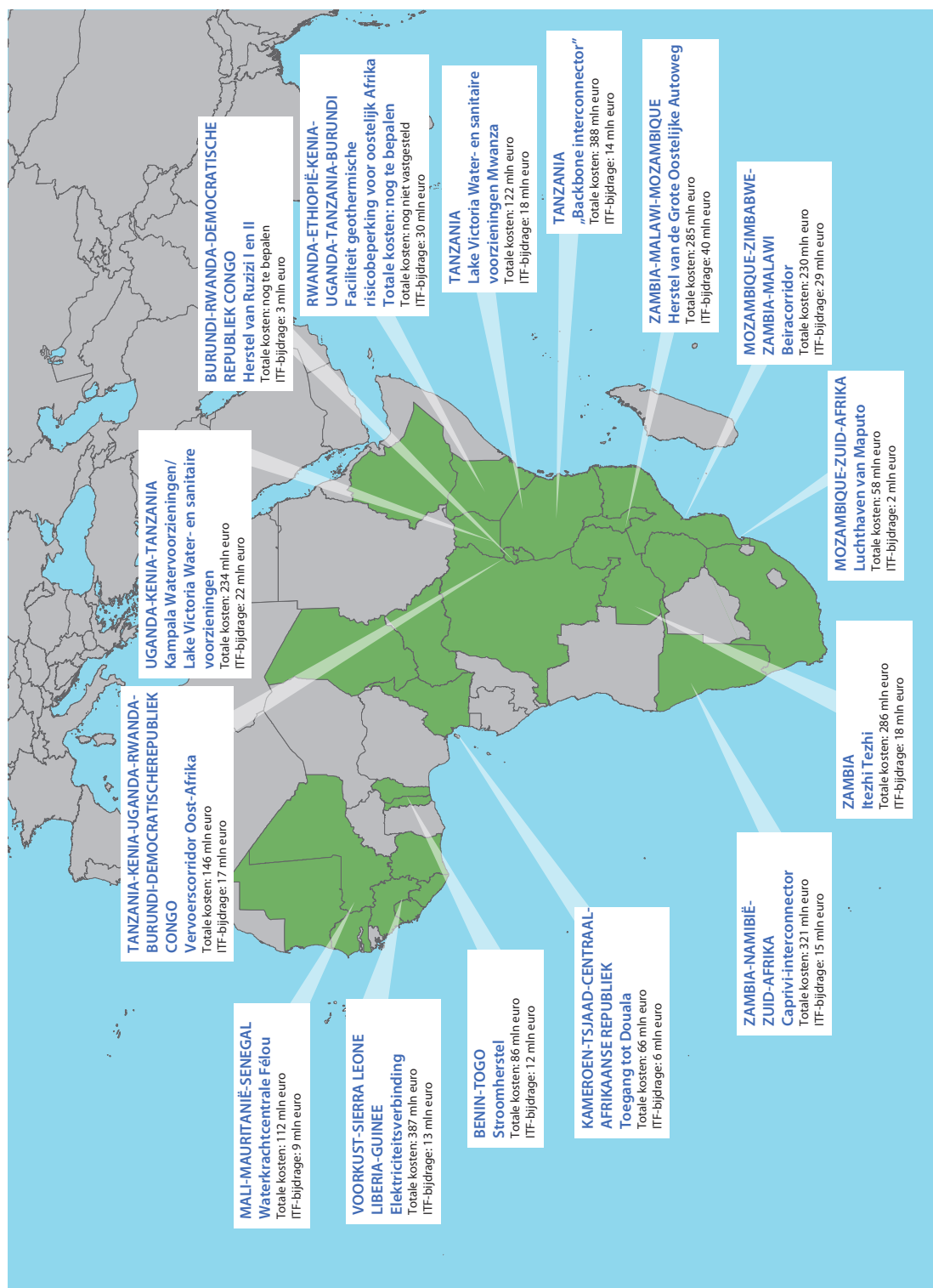
Leningen van financiële instellingen per regionale investeringsfaciliteit voor de periode 2007-2013

(miljoen euro)

	EIB	EBRD	AFD	KfW	Andere financiële instellingen	Totaal
ITF	1 237	—	881	246	—	2 364
WBIF	1 760	600	200	160	—	2 720
NIF	4 498	2 588	1 100	1 429	11	9 626
LAIF	209	—	823	772	397	2 201
IFCA	170	142	—	4	1	317
AIF	110	—	203	45	—	358
CIF	—	—	37	—	—	37
Totaal	7 984	3 330	3 244	2 656	409	17 623

Bron: Databanken van de secretariaten van de regionale investeringsfaciliteiten.

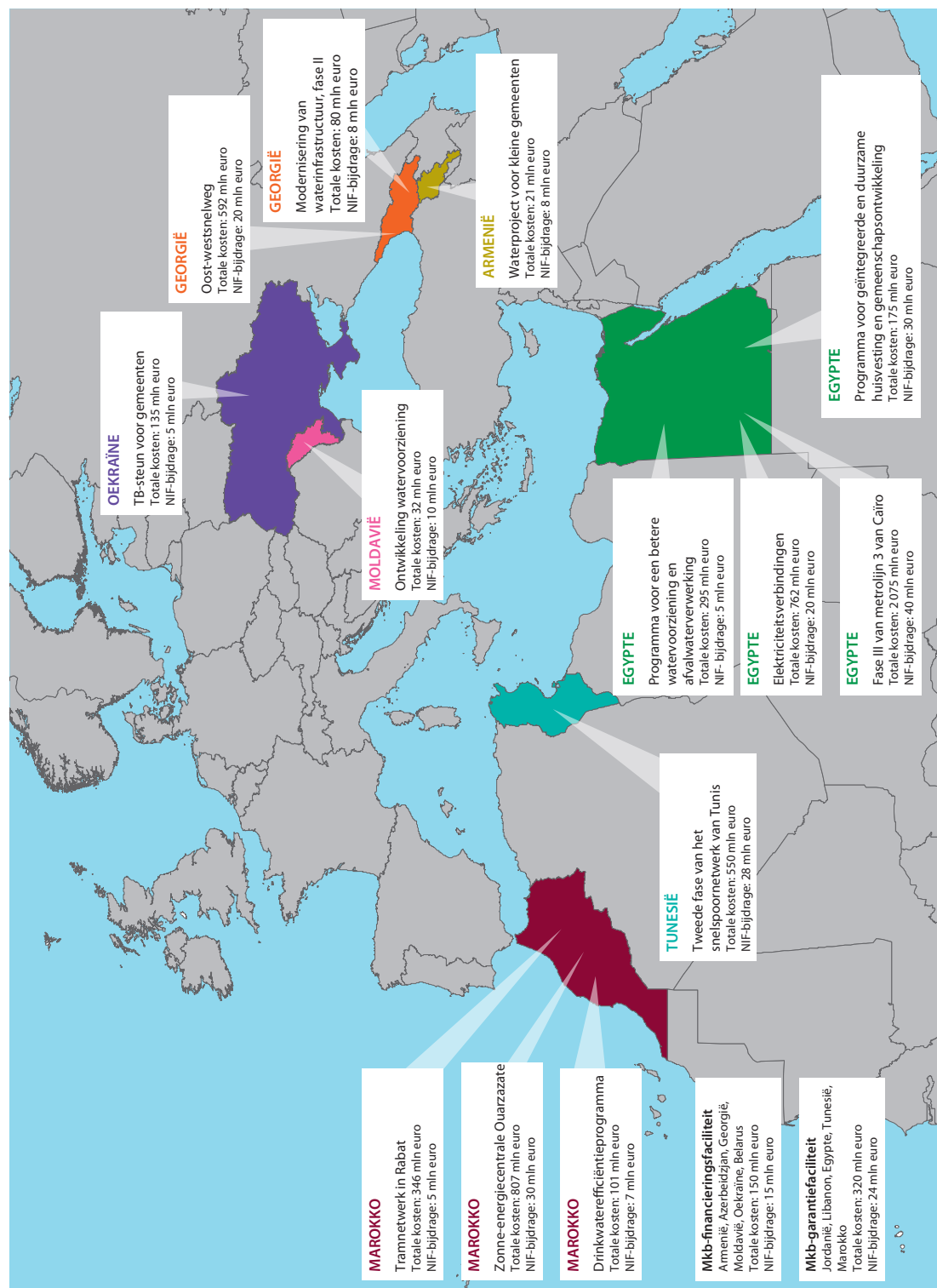
Bijlage VI

Steekproef van 15 onderzochte ITF-projecten
(Infrastructuurtrustfonds EU-Afrika)

Bron: Databanken van de secretariaten van de regionale investeringsfaciliteiten.

Bijlage VII

Steekproef van 15 onderzochte NIF-projecten (Investeringsfaciliteit voor het nabuurschapsbeleid)



Bron: Databanken van de secretariaten van de regionale investeringsfaciliteiten.

Controlesteekproef van projecten voor de totstandbrenging van subfaciliteiten

Faciliteit	Titel	Hulpmiddel	Subsidie- bedrag (miljoen euro)	Land/regio	Leidende financiële instelling	Andere bronnen van externe financiering
ITF	Energiegarantiefonds Afrika (Africa Energy Guarantee Fund)	Technische bijstand	1	Regionaal	EIB	—
ITF	Duurzame energiefaciliteit Afrika (African Sustainable Energy Facility)	Technische bijstand/Subsidie	8	Regionaal	EIB	—
ITF	Faciliteit geothermische risicobeperking (Geothermal Risk Mitigation Facility)	Subsidie	30	Rwanda, Ethiopië, Kenia, Uganda, Tanzania, Burundi	KfW	—
NIF	Mkb-garantiefaciliteit	Subsidie	24	Jordanië, Libanon, Egypte, Tunesië, Marokko	EIB	AFD, WB, OFID
NIF	Mkb-financieringsfaciliteit	Technische bijstand/Subsidie	15	Armenië, Azerbeidzjan, Georgië, Moldavië, Oekraïne, Belarus	EBRD	EIB, KfW
NIF	MENA-fonds voor micro-, kleine en middelgrote ondernemingen	Technische bijstand/Subsidie	10	Regionaal	KfW	—
IFCA	Financieringsfaciliteit voor duurzame energie-efficiëntie Kirgizië (Kyrgyzstan sustainable energy efficiency financing facility)	Technische bijstand/Subsidie	7	Kirgizië	EBRD	—
IFCA	Mkb-financieringsfaciliteit voor Centraal Azië	Technische bijstand/Subsidie	11	Regionaal	EBRD	—

Projecten waarnaar wordt verwezen in paragraaf 42

Faciliteit	Titel van het project	Hulpmiddel	Subsidie- bedrag (miljoen euro)	Land/regio	Leidende financiële instelling
ITF	Stroomverbinding	Rentesubsidie	13	Ivoorkust, Sierra Leone, Liberia, Guinee	EIB
ITF	Caprivi-interconnector	Rentesubsidie	15	Zambia, Namibië, Zuid-Afrika	EIB
ITF	Herstel van de Grote Oostelijke Autoweg	Rentesubsidie	25	Zambia, Malawi, Mozambique	EIB
ITF	Vervoerscorridor Oost-Afrika	Rentesubsidie	17	Tanzania, Kenia, Uganda, Rwanda, Burundi, Democratische Republiek Congo	EIB
ITF	Itezhi Tezhi	Rentesubsidie	18	Zambia	EIB
NIF	Programma voor een betere water- voorziening en afvalwaterverwerking	Subsidie	5	Egypte	KfW
NIF	Tramnetwerk in Rabat	Technische bijstand	5	Marokko	AFD
NIF	Tweede fase van het snelspoornet- werk van Tunis	Subsidie	28	Tunesië	AFD
NIF	Modernisering van de waterinfra- structuur, fase II	Technische bijstand/Subsidie	8	Georgië	EIB
NIF	Mkb-financieringsfaciliteit	Technische bijstand/Subsidie	15	Armenië, Azerbeidzjan, Georgië, Moldavië, Oekraïne, Belarus	EBRD
NIF	Elektriciteitsverbindingen	Technische bijstand/Subsidie	16	Egypte	EIB
NIF	Oost-westsnelweg	Subsidie	20	Georgië	EIB
NIF	Zonne-energiecentrale Ouarzazate	Subsidie	30	Marokko	EIB
NIF	Drinkwater-efficiëntieprogramma	Technische bijstand/Subsidie	7	Marokko	KfW
NIF	Fase III van metrolijn 3 van Cairo	Technische bijstand/Subsidie	40	Egypte	AFD

Samenvatting

I
De Commissie is verheugd over dit speciaal verslag, alsmede over de aanbevelingen die het beheer van de combinatie van steunvormen, een innovatieve aanpak van de financiering van ontwikkelingssamenwerking, verder zullen verbeteren.

De investeringsbehoeften in de EU-partnerlanden zijn aanzienlijk. De middelen van de overheid en van donoren zijn verre van voldoende om aan deze behoeften te voldoen. Landen moeten aanvullend publieke en particuliere financiering aantrekken om de economische groei aan te zwengelen die als basis dient voor de armoedebestrijding.

De agenda voor verandering benadrukt het ondersteunen van inclusieve groei en het scheppen van werk als een belangrijke prioriteit voor de externe samenwerking van de EU. In dit verband wordt de combinatie van steunvormen erkend als belangrijke hefboom voor aanvullende middelen en het vergroten van het effect van de EU-steun.

Door financieringskloven in investeringsprojecten te dichten maakt EU-subsidie projecten in hun geheel vaak mogelijk, waardoor meer extra financiering kan worden gemobiliseerd dan leningen van financiële instellingen. Bovendien bieden openbare financiële instellingen die rechtstreeks deelnemen aan het combineren van steunvormen zelf ook financiering die verder gaat dan leningen, zoals bijvoorbeeld eigen vermogen of achtergestelde leningen.

IV

De Commissie is verantwoordelijk voor de opzet van de faciliteiten, die in het verslag positief wordt beoordeeld. Het beheer van de projecten wordt uitgevoerd in partnerschap. De Commissie beheert de faciliteiten terwijl de financiële instellingen die zich bezighouden met ontwikkelingshulp verantwoordelijk zijn voor het dagelijks beheer van de projecten. Zij voeren de begrotingstaken die hun zijn toevertrouwd overeenkomstig de in het Financieel Reglement vastgestelde regels inzake indirect beheer.

De Commissie heeft deze opzet uitgedacht met volledige inachtneming van de potentiële voordelen van de faciliteiten en is van mening dat het beheer ervan adequaat is geweest.

De Commissie is van mening dat bij de verwezenlijking van de potentiële voordelen rekening moet worden gehouden met de aard van de subsidies (bijv. technische ondersteuning) en de resultaten van de uitvoering van de projecten.

VI

De Commissie is van mening dat het goedkeuringsproces gedegen was: alle belanghebbenden zijn er op adequate wijze bij betrokken en de Commissie past het raadplegingsproces aan de specifieke omstandigheden van de projecten aan. Voldoende en volledige informatie is beschikbaar tijdens het besluitvormingsproces.

Toegevoegde waarde is in alle gevallen verzekerd: projecten worden pas bij het bevoegde uitvoerend comité ingediend als alle projectcomponenten zijn toegelicht en wanneer duidelijk is wat de toegevoegde waarde is.

De regelingen voor de betaling van voorschotten wordt herzien in de nieuwe contractmodellen voor financieringsinstrumenten.

VII

De Commissie is van mening dat de rechtvaardiging voor de financiering in alle gevallen duidelijk was. Deze gevallen worden beschreven in paragraaf 42 van dit verslag en zijn naar behoren door de Commissie aangevochten en gerechtvaardigd. Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 42, onder a) tot en met g).

In alle gevallen zijn de faciliteiten afgestemd op de sectorale beleidsterreinen van de EU voor elk van de regio's (duidelijk vermeld in de respectievelijke strategische richtsnoeren).

Niettemin zal de Commissie manieren zoeken om te komen tot een bredere impact op het sectorale beleid, alsmede om de zichtbaarheid van de ondersteuning door de EU te vergroten.

VIII

De Commissie merkt op dat de aanbevelingen van de Rekenkamer volledig in overeenstemming zijn met de hervorming van de faciliteiten die de Commissie eind 2013 is begonnen en die nu in de goedkeuringsfase terechtkomt.

Inleiding

Tekstvak 1

Het IMF stelt niet langer per lening concessionaliteitseisen, maar stelt voor alle leningen samen een gewogen gemiddeld concessionaliteitspercentage vast. Deze mechanistische aanpak is derhalve in de toekomst niet automatisch van toepassing.

08

De Commissie overweegt nu het ITF te wijzigen zodat het op dezelfde manier kan worden beheerd als de zes andere regionale faciliteiten, waarbij voor al die faciliteiten dezelfde regels zullen gelden, waardoor de transparantie en de voorspelbaarheid van het proces voor alle partners toeneemt en waardoor wordt gegarandeerd dat alle lidstaten in de uitvoerende comités dezelfde rechten hebben. Bovendien kunnen de door de lidstaten toegewezen speciale middelen voor het combineren nog steeds door de EIB worden beheerd, als zij dat willen.

12

De Commissie bevordert actief de betrokkenheid van meer agentschappen van lidstaten bij de uitvoering van de faciliteiten om gelijke kansen en meer uitwisseling van beste praktijken te verzekeren.

Opmerkingen

16

De Commissie is van mening dat het beheer van de regionale investeringsfaciliteiten adequaat was.

De Commissie is verantwoordelijk voor de opzet van de faciliteiten, die in het verslag positief wordt beoordeeld. Het beheer van de projecten wordt uitgevoerd in partnerschap. De Commissie beheert de faciliteiten terwijl de financiële instellingen die zich bezighouden met ontwikkelingshulp verantwoordelijk zijn voor het dagelijks beheer van de projecten. Zij voeren de begrotingstaken die hun zijn toevertrouwd uit overeenkomstig de in het Financieel Reglement vastgestelde regels inzake indirect beheer.

De Commissie heeft deze opzet uitgedacht met volledige inachtneming van de potentiële voordelen van de faciliteiten.

18

De Commissie gaat iets doen aan het beheer van het ITF, en de beperking die door de Rekenkamer aan de orde is gesteld, zoals de beperking tot regionale programma's (bijvoorbeeld openstelling voor nationale programma's, verschillende sectoren - zelfde stemrechten, beheer door de Commissie).

20

De aanwijzing van de projecten is een resultaat van interacties en discussies tussen verschillende belanghebbenden, met inbegrip van partnerlanden of relevante regionale organisaties, de Commissie en EU-delegaties, andere donoren, de financiële instellingen en in sommige gevallen de particuliere sector en de vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld.

Bij de aanwijzing van de projecten wordt uitgegaan van het programmeringsproces en van de goedgekeurde beleidsprioriteiten van de Commissie, de EDEO en de partnerlanden. Verder wordt bij de aanwijzing van de projecten uitgegaan van de strategische discussies die in het kader van de strategische raad/stuurgroep binnen iedere gecombineerde faciliteit hebben plaatsgevonden en van de discussies die zijn gevoerd over de analyse van de portefeuille van goedgekeurde projecten en op de projecten die deel uitmaken van de reeks projectinitiatieven.

Systematisch „het initiatief nemen” is op zich geen operationele doelstelling voor de Commissie. De Commissie streeft er veeleer naar bij het aanwijzingsproces de efficiëntie en de arbeidsverdeling te optimaliseren en op de operationele kracht van alle belanghebbenden te steunen. Dit wordt verder gestroomlijnd door de hervorming van de combinatie van steunvormen in de goedkeuringsfase.

21

De Commissie is van plan de opzet van de faciliteiten voor de regio Afrika te herzien. Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 18.

Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen 22 tot en met 31

22

Als gevolg van de door de faciliteiten geboden flexibiliteit en ruime dekking aan sectoren, is de procedure om de toegevoegde waarde vast te stellen voor alle projecten noodzakelijkerwijs ingewikkeld en vrijwel onmogelijk.

De toegevoegde waarde van een subsidie wordt altijd beoordeeld, en deze beoordeling is in de loop der tijd versterkt, met name in verband met de door het EU-platform verrichte werkzaamheden.

23

De Commissie is van mening dat de relevante gegevens die in verschillende goedkeuringsstadia (voorlopig en definitief) nodig waren, de Commissie wel ter beschikking stonden. Van de in een voorlopig stadium beschikbare financiële gegevens kan worden verwacht dat ze veranderen. In een definitief goedkeuringsstadium wordt deze informatie echter alsnog beoordeeld.

Bovendien kunnen als gevolg van economische schommelingen sommige leningsvoorwaarden tussen de aanvraag en de definitieve goedkeuring veranderen. Daarom kunnen in het kader van de financieringsinstrumenten onderhandelingen worden afgesloten over de precieze voorwaarden voor hun lening (rentevoet, aantal jaren looptijd enz.) na goedkeuring door de bestuursraad van de faciliteit.

Het is de verantwoordelijkheid van de financiers om de nodige berekeningen uit te voeren volgens de internationale normen, het zorgvuldigheidsbeginsel en de in het kader van partnerschap en efficiënte werkverdeling overeengekomen methoden.

Gespecialiseerde teams van de financieringsinstrumenten voeren diepgaande projectevaluaties uit volgens het zorgvuldigheidsbeginsel.

De onderliggende studies worden in de eerste plaats uitgevoerd door de leidende Europese financier en zijn beschikbaar wanneer er zorgen zijn ten aanzien van de vraag of de projecten passend zijn dan wel wanneer aanvullende informatie wordt gevraagd die verder gaat dan de informatie in de aanvraag.

De Commissie acht het niet noodzakelijk dat financiers systematisch studies verstrekken, aangezien dit de administratieve lasten slechts vergroot, in de meeste gevallen zonder werkelijke toegevoegde waarde.

24

De Commissie benadrukt dat de EU-bijdragen slechts zijn goedgekeurd wanneer zij beschikte over de nodige informatie op grond waarvan kan worden beoordeeld dat aan de voornaamste eisen van de strategische richtsnoeren is voldaan.

Alle informatie die nodig is om een besluit te kunnen nemen, is overgelegd en bij het besluitvormingsproces betrokken. Overeenkomstig het Financieel Reglement en in het kader van indirect beheer kan de Commissie vertrouwen op het werk dat reeds door de entiteit waaraan de uitvoering is toevertrouwd, is gedaan overeenkomstig de beginselen van zorgvuldigheid en werkverdeling die ten grondslag liggen aan ons partnerschap met de financiële instellingen.

Slechts voldoende rijpe projecten worden ter goedkeuring voorgelegd. Later kunnen altijd nog haalbaarheidsstudies worden uitgevoerd die erop zijn gericht de opzet van het project verder te versterken in overeenstemming met de behoeften van de begunstigde, waardoor de kwaliteit van het project wordt verbeterd.

Tekstvak 2

Zoals vastgelegd in de notulen van de negende vergadering van het uitvoerend comité van het ITF werd op verzoek over dit project aanvullende informatie verstrekt aan de leden ervan.

Dit project is in 2009 goedgekeurd. Sindsdien is het subsidieaanvraagformulier sterk verbeterd om de door de financiële instellingen verstrekte informatie aan te vullen.

25

Alle in het kader van de faciliteiten gefinancierde projecten worden zowel vanuit economisch perspectief als vanuit dat van de houdbaarheid van de schulden geanalyseerd. Een van de belangrijkste doelstellingen van de Commissie en van de financiers is om de voorgenomen investeringen en de effecten voor de duurzaamheid en de ontwikkeling op de lange termijn veilig te stellen.

Toch kunnen geen uniforme criteria, zoals minimumdrempelwaarden, worden vastgesteld voor de beoordeling van de economische haalbaarheid. De werkgroep inzake de additionaliteit van subsidies in het kader van de combinatie van steunvormen is in 2009 tot de conclusie gekomen dat de aard van de subsidies een aanpak per geval in termen van de beoordeling van het bedrag, de vorm en de aard van de benodigde steun nodig maakt. Deze aanpak is bevestigd in het kader van de recentere werkzaamheden van het EU-platform voor blending in externe samenwerking.

De economische interne rentabiliteit van projecten wordt altijd beoordeeld in het kader van het zorgvuldigheidsonderzoek. Subsidietoekenningsbesluiten worden genomen op basis van de economische en financiële analyse van de projecten, alsmede de verwachte sociale voordelen (betaalbaarheid, gezondheidseffecten, sociale situatie).

Deze herziening is gebaseerd op de informatie die in het subsidieaanvraagformulier is verstrekt, alsmede op aanvullende informatie uit de communicatie tussen de verschillende diensten van de Commissie en de delegaties van de Unie, het financieringsinstrument en betrokken belanghebbenden vóór, tijdens en na de technische vergaderingen.

Concessionaliteit, houdbaarheid van de schulden en economische haalbaarheid zijn allemaal elementen die de kern vormen van de analyse die de financiële instellingen en de Commissie uitvoeren.

26

De Commissie betreft de delegaties van de Unie bij de herziening van de vraag of de subsidie passend is, en wanneer dat relevant is voor het selectieproces, wordt advies ingewonnen bij de delegaties.

Van de delegaties die antwoord gaven, zei 96 % dat zij bij het selectieproces betrokken zijn. Het lage cijfer van 59 % slaat op de eerste fase van het aanwijsp proces, als onderdeel van het algemene selectieproces.

De Commissie probeert de delegaties van de Unie meer in te zetten voor de voorbereiding en de follow-up van de werkzaamheden in het kader van de combinatie van steunvormen. Dit is essentieel voor de samenhang van de activiteiten van de EU en de versterking van het gewicht dat de EU in de schaal legt in de politieke dialoog.

27

De startdatum voor de berekening mag niet de opnem ing in de reeks projectinitiatieven zijn. De reeks projectinitiatieven is slechts een eerste indicatie van potentiële projecten met een zeer verschillend ontwikkelingsniveau en verschillende rijpheidsniveaus.

De Commissie is van mening dat de meest geschikte indicator de tijd is die is verstreken tussen de goedkeuring door de technische raad en de vaststelling door het uitvoerend comité ten tijde van de definitieve vaststelling.

Op die manier bekeken geldt voor projecten van de LAIF een tijdsverloop van ongeveer 4 maanden, voor de CIF 3 maanden, voor de NIF 6 ½ maand, voor de AIF 5 ½ maand en voor de IFCA 4 maanden. Deze tijdsspanne lijkt redelijk te zijn, rekening houdend met de technische complexiteit van het samenvoegen van projecten en het potentiële aantal daarbij betrokken partners.

Het bewijs dat de lengte van de procedure passend en redelijk is, is dat er tot dusverre niet is gebleken dat relevante projecten niet werden uitgevoerd als gevolg van de vertragingen bij de goedkeuringsprocedure. Het goedkeuringsproces beschikt juist over voldoende flexibiliteit om rekening te houden met de behoefte die partners hebben om het proces zo nodig te kunnen versnellen.

29

De Commissie wil graag verduidelijken dat het bereik van de IMF-concessionaliteitsniveaus in het licht van projectspecifieke kwesties weliswaar nodig is, maar wellicht niet voldoende. Voldoen aan de drempel van 35 % kan worden beschouwd als een eerste, noodzakelijke voorwaarde om ervoor te zorgen dat het financieringspakket door een onder IMF-beperkingen staande begunstigde wordt aanvaard. Dat is echter niet automatisch een voldoende voorwaarde op zichzelf. Voor bepaalde projecten zou wel eens een hoger subsidiepercentage dan 35 % nodig kunnen zijn, zonder dat het aanzienlijke ontwikkelings-effect dat ermee wordt bereikt, in twijfel hoeft te worden getrokken.

30

De rechtvaardiging voor de gevraagde subsidiebedragen kan in belangrijke mate verschillen, afhankelijk van, onder meer, de specifieke marktbarrière die wordt aangepakt, de betaalbaarheid voor de doelgroep, de rijpheid van het project, de plaatselijke marktomstandigheden, de beschikbaarheid van middelen van andere financiers en de capaciteit en de risicobereidheid van de projectuitvoerders. Als gevolg van deze variatie en het gebrek aan betrouwbare marktinformatie in de partnerlanden wordt de bepaling van criteria voor het vaststellen van subsidiebedragen, voor elke mogelijk interventie in elke mogelijke dynamische marktcontext, een moeilijke opgave. Tot slot moet de Commissie tot op zekere hoogte vertrouwen op de capaciteiten van financiële partnerinstellingen om via onderhandelingen tot de gunstigste afspraken te komen, dat wil zeggen het minimale subsidiebedrag dat voor een specifiek project als katalysator kan werken. Bij sommige projecten bestaan voor dit „prijsvormingsproces” geen levensvatbare alternatieven. Bijvoorbeeld wordt de omvang van een eersteverliesgarantie voor leningen aan het mkb over het algemeen niet bepaald door historische ervaring (als die er al is), maar veeleer door het waargenomen risico van de lener — een

subjectieve parameter die slechts door middel van slimme onderhandelingen kan worden vastgesteld.

Terwijl de beoordeling moeilijk was als gevolg van een gebrek aan vergelijkingen tussen vergelijkbare projecten in de beginjaren van de combinatie van steunvormen, bouwt de Commissie verder op basis van in de loop der jaren verzamelde ervaring, om het beoordelingsproces te verfijnen.

Met de onlangs besproken en overeengekomen hervorming van de combinatie van steunvormen zal het subsidiebedrag dat als financiering wordt verstrekt, inderdaad scrupuleuzer worden bekeken op vergelijkbaarheid en zal er een grotere toegevoegde waarde voor worden geëist.

31

Er zijn tot dusverre geen aanwijzingen dat dit zich zou hebben voorgedaan. De partners van de Commissie zijn ontwikkelingsbanken, geen commerciële banken; hun voornaamste doelstelling is bij te dragen aan de ontwikkelingsfinanciering. Niettemin heeft de vertrouwelijkheid rond prijvormingsmodellen en -besluiten inderdaad het wijdverbreide gebruik van het rentesubsidie-instrument gehinderd.

Wanneer rentesubsidies worden gebruikt, vertrouwt de Commissie met name op haar eigen supervisie van de multilaterale instellingen (bijv. via de beoordeling van de pijlers) en op het nationale toezicht op en de nationale regelgeving betreffende de bilaterale instellingen als risicobeperkende elementen.

De berekening van de rentetarieven door de banken wordt aan nauwkeurige controle en benchmarking onderworpen.

32

Bij indirect gecentraliseerd of gezamenlijk beheer waren de voorschotten inderdaad hoog op het moment waarop de eerste faciliteiten werden opgezet. Dit werd ingegeven door de noodzaak een nieuwe steunmodaliteit te starten en de financiële instellingen aan te moedigen om het beheer van ingewikkelde projecten over te nemen.

De regelingen voor de betaling van voorschotten worden herzien in de nieuwe contractmodellen voor financieringsinstrumenten en resulteren in een verminderd niveau van voorfinanciering.

Tekstvak 3

De Commissie is volledig in overeenstemming met de toepasselijke wet- en regelgeving te werk gegaan.

De in tekstvak 3 uitgelegde uitbetalingsregeling heeft in 2010 plaatsgevonden. Voor de NIF heeft de Commissie dit uitbetalingsbeleid in 2012 gewijzigd. (zie paragraaf 32).

Bovendien wordt bij de beoordeling van dit NIF-project naar behoren rekening gehouden met de uitzonderlijke situatie en de gebeurtenissen die hebben plaatsgevonden in het partnerland sinds januari 2011 en die invloed hebben gehad op de uitvoering van het project.

33

Er wordt overwogen om het systeem met betaling van voorschotten voor het ITF te herzien.

34

Projecten in het kader van deze faciliteiten worden rechtstreeks door de Europese financiële instellingen goedgekeurd en geselecteerd, geheel in overeenstemming met de voor het project vastgestelde doelstellingen, activiteiten en criteria. De selectie van de subleningen en garanties wordt bepaald door de projectgerelateerde parameters (zie voor details de projectinformatie), met name die waarin de doelstellingen van het project staan vermeld. De normen voor zorgvuldigheidsonderzoek van de financiële instellingen worden tijdens de goedkeurings- en selectieprocedures toegepast. Deze procedures volgen een overeengekomen en kostenefficiënte werkverdeling onder partners, waarin regelingen voor de selectie van de ondergeschikte acties zijn opgenomen. De in aanmerking komende financiële instellingen rapporteren gedetailleerd over de projecten die regelmatig, ad hoc of op verzoek van de Commissie, in de faciliteit zijn opgenomen.

Tekstvak 4

De Commissie is van mening dat alle noodzakelijke elementen duidelijk waren aangegeven in het subsidieaanvraagformulier van het NIF-project „mkb-financieringsfaciliteit”.

35

Na goedkeuring van het project zorgen de delegaties van de Unie en/of het hoofdkantoor van de Commissie (afhankelijk van het toepassingsgebied van het project) voor een adequate follow-up.

De diensten van de Commissie staan in regelmatig contact met de nationale kantoren van de Bank in de betrokken landen; ter plaatse vinden vergaderingen plaats met de delegatie en de plaatselijke projectcoördinatoren van de leidende financiële instellingen. De leidende financiële instellingen zijn contractueel gebonden om jaarlijks bij de delegaties verslagen in te dienen. Bovendien, zoals in de in het kader van de gedelegeerde samenwerking ondertekende contracten is bepaald, wordt de Commissie betrokken bij, geïnformeerd over en uitgenodigd voor toezichthoudende missies die door de leidende financiële instelling ter plaatse worden uitgevoerd.

De contractuele regelingen zijn voldoende duidelijk voor adequaat toezicht.

Door de eerdere betrokkenheid van de delegatie bij het proces, zullen de follow-up en het toezicht ook toenemen. Hiertoe worden de instructies voor de delegaties bijgewerkt.

36

De Commissie erkent de verwijzing naar de lopende werkzaamheden aan resultaatgerichte indicatoren die worden gebruikt door de financiële instellingen ten behoeve van toezicht en rapportage, en benadrukt dat toezicht op de prestaties wordt uitgevoerd door de leidende financiële instelling.

37

Alle projecten worden aan toezicht en evaluatie(s) onderworpen. Sommige evaluaties halverwege de looptijd zijn afgerond, zoals in het geval van de NIF, of zullen binnenkort worden gestart, zoals in het geval van de LAIF.

Bovendien wil de Commissie het volgende benadrukken:

- i) de ROM-procedures voor de door DG Ontwikkeling en Samenwerking (DEVCO) beheerde regionale investeringsfaciliteiten zijn dezelfde als die voor andere DEVCO-projecten en,
- ii) DEVCO onderneemt de nodige acties om met de resultaten van ROM aan de slag te gaan: voor projecten die de ROM-procedure hebben ondergaan, worden resultaten verstuurd naar de EU-delegaties/eenheden op het hoofdkantoor die zich bezighouden met projectbeheer. Van de delegatie wordt een antwoord verwacht dat doorgaans aan de leidende financiële instelling wordt voorgelegd. Zo nodig wordt een contradictoire vergadering georganiseerd, gericht op verduidelijking van de bevindingen van de ROM. Aanvullend vergaderen de vertegenwoordigers van de Commissie met de consultants die de ROM-bezoeken hebben afgelegd voor regelmatige de-briefingsessies om te worden geïnformeerd over de situatie ter plekke.

Het voornemen is om het beheer van ITF-projecten in de toekomst te herzien om het mogelijk in overeenstemming te brengen met dat van de andere faciliteiten.

Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen 39 tot en met 42

39

De Commissie is het niet eens met de analyse van de Rekenkamer over de noodzaak om subsidie te verstrekken om de lening mogelijk te maken. De beoordeling vindt plaats op basis van het subsidie-aanvraagformulier en is een weloverwogen oordeel op basis van de inbreng van thematische en geografische eenheden, EU-delegaties en het secretariaat, vaak aanvullend met aanvullende vragen. De beoordeling door de Commissie, geschraagd door technische bijeenkomsten met financiële instellingen en uitvoerende comités in aanwezigheid van de lidstaten, is solide en stevig verankerd. De Commissie is van mening dat het selectieproces voor de subsidies voldoende garanties en bewijs biedt van de noodzaak ervan.

42

De Commissie deelt deze analyse niet om de volgende redenen:

42 a)

Voor de mogelijke financiering zonder ITF-bijdrage op grond van het IMF-programma bestond inderdaad een plafond voor niet-concessioneel lenen (zie tabel 1 van de IMF-landenverslagen voor 2009 en 2010), waardoor elke aanvullende lening concessioneel moest zijn. Het besluit om voor een bepaald project een concessionele („zachte”) lening of geen lening af te sluiten is een soeverein besluit van Zambia, na overleg met de internationale gemeenschap, afhankelijk van de economische haalbaarheid van elk project.

42 b)

De subsidie van het EOF alleen bleek onvoldoende om de financiering van de projecten rond te krijgen. De aanvullende financiering, die nodig was om de financieringskloof te dichten, kon alleen mogelijk worden gemaakt door de middelen van de financiële instellingen te mobiliseren via de ITF-bijdrage.

42 c)

Subsidies kunnen een grote toegevoegde waarde hebben, ook al zijn ze niet zo hoog, bijvoorbeeld ter aanvulling van een financieringskloof, ter verbetering van de kwaliteit van een project enz. In drie van deze gevallen heeft de subsidie geholpen de algehele financiële omstandigheden te verzachten, aangezien het door de cofinanciers voorgestelde financieringspakket door de kredietnemer niet als volledig aanvaardbaar werd beschouwd. In het vierde geval maakte de subsidie een grotere potentiële impact van de projecten en de financiële opbrengsten ervan mogelijk.

42 d)

De Commissie is het niet eens met de conclusies van de Rekenkamer. De uiteindelijke begunstigde had een ander alternatief kunnen kiezen dat profijtelijker was geweest, maar dat negatieve gevolgen voor het milieu zou hebben gehad. Het ITF heeft de investering in de optie die de voorkeur verdiende vanuit milieuoogpunt helpen faciliteren en heeft mede gecompenseerd voor de hogere investeringskosten.

42 e)

De Commissie is het niet eens met de conclusie van de Rekenkamer, aangezien daar onvoldoende bewijs voor is.

De NIF-subsidie was nodig om het algemene investeringspakket van het project te openen en was volledig in overeenstemming met de beleidsdoelstellingen van de EU en van het partnerland.

42 f)

De Commissie is het niet eens met de beoordeling. Die impliceert dat de subsidie nodig was om ervoor te zorgen dat de begunstigde de aanverwante leningen zou aanvaarden, en dat het samengevoegde pakket projecten vergelijkbaar was met andere financiële aanbiedingen en niet te sterk werd gesubsidieerd.

42 g)

Deze opmerking houdt geen rekening met het feit dat het „ongesubsidieerde” product functioneerde omdat ervan werd uitgegaan dat de subsidie er wel zou komen. De NIF-bijdrage in een dergelijke regeling is wel degelijk nodig om ervoor te zorgen dat de EFI's leningen kunnen verstrekken tegen een tarief dat banken stimuleert om ze verder aan kleine en middelgrote ondernemingen uit te lenen. Het feit dat de NIF-bijdrage niet (of slechts gedeeltelijk) is uitgegeven, is eerder een teken van succes. Daardoor wordt de weg bereid voor een vervolgfaciliteit met een lagere NIF-bijdrage (zonder daarmee te willen zeggen dat de NIF-subsidie lager moet zijn in het geval van een andere eerste interventie in een land).

44

De Commissie beïnvloedt de opzet van projecten proactief. Welke invloed een project heeft, hangt in belangrijke mate af van het soort projecten, aangezien projecten verschillende doelstellingen en verschillende verwachte effecten hebben. Combinatieprojecten worden opgezet in het kader van partnerschappen en van het delen van verantwoordelijkheden tussen donoren. De Commissie heeft een belangrijke rol in dit partnerschap, en oefent grote invloed uit op alle relevante aspecten van de projecten.

46

De Commissie is van mening dat de faciliteiten over het algemeen de hefboom vormen voor aanzienlijke beleidswinsten.

De beleidsomgeving maakt integrerend onderdeel uit van de projectevaluatie. Elk project heeft zijn eigen specifieke doelstellingen en verwachte effecten, die verschillen naargelang van de aard van het project. Van één enkel project wordt niet verwacht dat het een effect zal hebben op alle doelstellingen (bovendien wordt dit ook niet geadviseerd).

In het geval van het ITF kan het sectorale beleid, wanneer het project samenvalt met de concentratiesector van de delegatie, inderdaad gezamenlijk worden beïnvloed. Dit is anders in gevallen waarin een project niet onder de concentratiesector van de delegatie valt, en niettemin een regionaal bereik heeft.

51

Om politieke en strategische redenen zal de Commissie (zelfs als men in overweging neemt dat de zichtbaarheidsrichtsnoeren van de EU zijn nageleefd) de zichtbaarheidsmaatregelen intensiveren en de delegaties verder bij het proces betrekken.

51 a)

Er zijn specifieke artikelen in alle contracten (zowel in de algemene voorwaarden als in de bijlage met de beschrijving van de actie) voor projecten die worden gefinancierd in het kader van de regionale gecombineerde faciliteiten. In deze artikelen is bepaald dat de leidende financiële instelling zorg moet dragen voor de zichtbaarheid van de subsidie.

Bovendien is in de nieuwe indirecte beheersdelegatieovereenkomst, die met ingang van 2014 zal worden gebruikt voor alle projecten waarvoor in het kader van de regionale gecombineerde faciliteiten contracten worden gesloten, een bijlage opgenomen die specifiek is bedoeld voor een communicatie- en zichtbaarheidsplan dat voor elk individueel project wordt vastgesteld.

Voor zover naar het WBIF wordt verwezen, heeft DG Uitbreiding er via zijn technische-bijstandscontracten (IPF en IFICO) voor gezorgd dat de rol van de EU bij het mechanisme in alle communicatie- en promotie-instrumenten (website, rapporten, richtsnoeren, factsheets, seminars, workshops enz.) wordt aangeduid. Bovendien wordt momenteel hechtere samenwerking met de communicatie-eenheden van de IFI's ontwikkeld en is nu sprake van een duidelijke toename van het aantal verwijzingen naar de EU en het WBIF. De betere zichtbaarheid en de consistentie moeten verder worden verbeterd naarmate alle WBIF-communicatieactiviteiten in het nieuwe uitgebreide IFICO-contract zullen zijn gecentraliseerd.

52

De Commissie benadrukt dat de handleiding voor de communicatie over en zichtbaarheid van externe acties van de EU (Communication and Visibility Manual for EU External Actions), geldig is, en toepasbaar is op alle projecten op het gebied van externe acties.

Conclusies en aanbevelingen

53

De Commissie is verantwoordelijk voor de opzet van de faciliteiten, die in het verslag positief wordt beoordeeld. Het beheer van de projecten wordt uitgevoerd in partnerschap. De Commissie beheert de faciliteiten terwijl de financiële instellingen die zich bezighouden met ontwikkelingshulp verantwoordelijk zijn voor het dagelijks beheer van de projecten. Zij voeren de begrotingstaken die hun zijn toevertrouwd uit overeenkomstig de in het Financieel Reglement vastgestelde regels inzake indirect beheer.

De Commissie heeft deze opzet uitgedacht met volledige inachtneming van de potentiële voordelen van de faciliteiten en is van mening dat het beheer ervan adequaat is geweest.

De Commissie is van mening dat bij de verwezenlijking van de potentiële voordelen rekening moet worden gehouden met de aard van de subsidies (bijv. technische ondersteuning) en de resultaten van de uitvoering van de projecten.

54

De Commissie is van mening dat het goedkeuringsproces gedegen was: alle belanghebbenden zijn er op adequate wijze bij betrokken en de Commissie past het raadplegingsproces aan de specifieke omstandigheden van de projecten aan. Voldoende en volledige informatie is beschikbaar tijdens het besluitvormingsproces.

Toegevoegde waarde is in alle gevallen verzekerd: projecten worden pas bij het bevoegde uitvoerend comité ingediend als alle projectcomponenten zijn toegelicht en wanneer duidelijk is wat de toegevoegde waarde is.

De regelingen voor de betaling van voorschotten worden herzien in de nieuwe contractmodellen voor financieringsinstrumenten.

55

De Commissie is van mening dat de rechtvaardiging voor de financiering in alle gevallen duidelijk was. Deze gevallen worden beschreven in paragraaf 42 van dit verslag en zijn naar behoren door de Commissie aangevochten en gerechtvaardigd. Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 42, onder a) tot en met g).

In alle gevallen zijn de faciliteiten afgestemd op de sectorale beleidsterreinen van de EU voor elk van de regio's (duidelijk vermeld in de respectieve strategische richtsnoeren).

Niettemin zal de Commissie manieren zoeken om te komen tot een bredere impact op het sectorale beleid, alsmede om de zichtbaarheid van de ondersteuning door de EU te vergroten.

57

De Commissie aanvaardt de aanbeveling. Op het nieuwe subsidieaanvraagformulier wordt duidelijk aangegeven wat de verschillende vormen van toegevoegde waarde zijn die de subsidie kan bieden.

57 a)

De Commissie aanvaardt de aanbeveling. Richtsnoeren inzake een herzien beheerskader om de betrokkenheid van de Commissie in alle stadia van het goedkeuringsproces te sturen, alsmede inzake de follow-up van projecten, worden momenteel opgesteld in het kader van het EU-platform.

57 b)

De Commissie aanvaardt de aanbeveling. Dit is een lopend proces, dat eind 2014 waarschijnlijk wordt voltooid.

57 c)

De Commissie aanvaardt de aanbeveling. In de herziene opzet van het beheer van de combinatie-faciliteiten is voorgesteld projecten alleen voor definitieve goedkeuring voor te leggen (en de voorlopige goedkeuring af te schaffen). In het aanvraagformulier zijn gedetailleerde beschrijvingen opgenomen van de noodzaak en de toegevoegde waarde van de subsidie, alsmede van hoe het bedrag is vastgesteld/berekend.

Het proces moet voorafgaande analyse en besprekingen van de in de reeks projectinitiatieven opgenomen projecten omvatten; dit moet zijn opgehelderd voordat het voorstel voor definitieve goedkeuring wordt ingediend om de rijpheid, de impact en de meerwaarde van de projecten te garanderen.

57 d)

De Commissie aanvaardt de aanbeveling.

58

De Commissie aanvaardt de aanbeveling. In de toekomst zal de behoefte aan liquide middelen worden meegewogen voordat uitbetaling plaatsvindt. Een nieuw modelcontract voor financieringsinstrumenten is momenteel in voorbereiding. De maatregel zal waarschijnlijk eind 2014 zijn ingevoerd.

59

De Commissie aanvaardt de aanbeveling.

59 a)

Er is reeds een kader voor het meten van de resultaten in het aanvraagformulier opgenomen, met daarbij de begeleidende richtsnoeren die de gevraagde informatie toelichten. Het effect van de specifieke EU-subsidie kan vaak niet worden gescheiden van het project in het algemeen. Ten aanzien van de EU-subsidie moet de meerwaarde echter duidelijk worden aangetoond (zie hierboven).

59 b)

Aan alle EU-delegaties zijn instructies toegezonden, en richtsnoeren worden momenteel opgesteld.

59 c)

De Commissie aanvaardt de aanbeveling ten dele. De Commissie zal de mogelijkheid overwegen om de ROM-methodologie aan te passen aan het specifieke kenmerk van blending.

60

De Commissie aanvaardt de aanbeveling.

Er is een nieuwe indirecte beheersdelegatieovereenkomst in voorbereiding voor alle projecten waarvoor contracten worden gesloten in het kader van de regionale gecombineerde faciliteiten. Dit modelcontract omvat een bijlage die specifiek is bedoeld voor een communicatie- en zichtbaarheidsplan dat voor elk individueel project wordt vastgesteld.

WAAR ZIJN EU-PUBLICATIES VERKRIJGBAAR?

Gratis publicaties:

- één exemplaar:
via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- meerdere exemplaren of posters/kaarten:
bij de vertegenwoordigingen van de Europese Unie (http://ec.europa.eu/represent_nl.htm),
bij de delegaties in niet-EU-landen (http://eeas.europa.eu/delegations/index_nl.htm),
door contact op te nemen met Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_nl.htm),
door te bellen naar 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratis in de hele Europese Unie) (*).

(*) De informatie wordt gratis verstrekt en bellen is doorgaans gratis, maar sommige operatoren, telefooncellen of hotels kunnen kosten aanrekenen.

Betaalde publicaties:

- via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Betaalde abonnementen:

- bij een van de verkoopkantoren van het Bureau voor publicaties van de Europese Unie (http://publications.europa.eu/others/agents/index_nl.htm).

De Commissie en de lidstaten hebben acht regionale investeringsfaciliteiten opgezet ter ondersteuning van het externe beleid van de EU. Deze investeringsfaciliteiten pogen subsidies van de Europese Commissie met leningen van financiële instellingen samen te voegen (te combineren). Ze dragen bij aan de financiering van belangrijke infrastructuurprojecten die aanzienlijke financiële middelen behoeven.

De Rekenkamer onderzocht de doeltreffendheid van het combineren van EU-subsidies met leningen van financiële instellingen. De Rekenkamer concludeert dat deze combinatie over het algemeen doeltreffend is geweest. De opzet van de regionale investeringsfaciliteiten is goed, maar de potentiële voordelen van het combineren zijn niet volledig gerealiseerd. De Rekenkamer doet een aantal aanbevelingen aan de Commissie die betrekking hebben op projectselectie en subsidietoekenning, uitkering van fondsen, toezicht op de uitvoering van EU-subsidies en het verbeteren van de zichtbaarheid van EU-steun.



EUROPESE
REKENKAMER



Publicatiebureau