

Vergaderjaar 2023–2024

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3922

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 april 2024

Op 15 maart 2024 heeft de Europese Commissie voorstellen gedaan voor macro-financiële bijstand (MFB) aan Egypte.¹ Het gaat om een voorstel voor korte termijn MFB en een voorstel voor reguliere MFB. Deze voorstellen hebben geen budgettaire gevolgen. De MFB kan worden opgevangen binnen het Meerjarig Financieel Kader 2021–2027.

In de bijlage vindt u de kabinetsappreciatie van beide voorstellen. Het kabinet is voornemens in te stemmen. Aangezien de korte termijn MFB op de agenda staat voor de Ecofinraad van 12 april, vervangt deze brief het gebruikelijke BNC-fiche.

De Minister van Financiën,
S.P.R.A. van Weyenberg

¹ Zie COM(2024) 0460 Providing short-term macro-financial assistance to Egypt.
Zie COM (2024) 0461 Providing macro-financial assistance to Egypt.

Bijlage kabinetsappreciatie Macro-financiële bijstand Egypte

Op 15 maart 2024 heeft de Europese Commissie voorstellen gedaan voor macro-financiële bijstand (MFB) aan Egypte.² Het gaat om 1 miljard euro korte termijn MFB en 4 miljard euro reguliere MFB. Hieronder wordt eerst de inhoud van de voorstellen en vervolgens de appreciatie van het kabinet toegelicht. Gezien de urgentie van de korte termijn MFB, vervangt deze appreciatie het gebruikelijke BNC-fiche, met als doel de Kamer tijdig te informeren. Naar verwachting zal tijdens het Coreper van 10 april worden besloten over de korte termijn MFB, waarna het voorstel als hamerpunt op de Ecofinraad van 12 april geagendeerd zal worden.

Inhoud voorstel

Macro-financiële bijstand (MFB) is een bestaand financieel instrument van de EU, waarbij financiële steun wordt verleend aan partnerlanden in de directe omgeving van de EU die met een betalingsbalanscrisis worden geconfronteerd.

Hoewel de economie van Egypte veerkracht vertoonde tijdens de COVID-19 pandemie, is de macro-economische en financiële situatie recentelijk merkbaar verslechterd. De gevolgen van de Russische oorlog tegen Oekraïne en het conflict tussen Israël en Hamas hebben geleid tot een voortdurende uitstroom van kapitaal en lagere exportopbrengsten, met name door teruglopende inkomsten uit toerisme en het Suezkanaal. Daarnaast is door aanhoudende begrotingstekorten de overheidsschuld verder toegenomen. De economische stabiliteit van Egypte staat onder druk, onder andere door hoge inflatie, zeer volatiele wisselkoersen en de nog altijd grote voetafdruk van de staat. Deze problemen speelden al bij de start van het huidige programma van het Internationaal Monetair Fonds (IMF) in 2022, maar de economische situatie is, onder andere door trage implementatie van de overeengekomen hervormingen uit het IMF-programma, niet verbeterd en verslechtert verder door de economische *spill-overs* van het conflict tussen Israël en Hamas. Het ontstane financieringsgat wordt door het IMF geschat op ongeveer 17,7 miljard dollar in de periode 2024–2027. Met name in de tweede helft van 2024 is het financieringsgat acuut, met een geschat tekort van 9,3 miljard dollar.

Tegen de achtergrond van regionale spanningen en Egypte's belangrijke rol in het borgen van regionale stabiliteit, het sluiten van een *staff-level agreement* over een verhoging van het IMF-programma en het recent aangekondigde Strategische Partnerschap tussen de EU en Egypte, stelt de Commissie voor om in totaal 5 miljard euro macro-financiële bijstand te verlenen aan Egypte.

De voorgestelde MFB zal, in de vorm van leningen, een deel van de dringende externe financieringsbehoefte van Egypte dekken. De voorgestelde bijstand zal de betalingsbalans op korte termijn verbeteren en draagt onder andere bij aan de implementatie van structurele hervormingen op het gebied van het beheer van de overheidsfinanciën.

De Europese Commissie zal, zoals gebruikelijk bij MFB, namens de EU middelen op de kapitaalmarkt lenen en deze aan Egypte doorlenen. Terugbetaling van de leningen die de Unie aangaat en de financieringskosten hiervan wordt gedaan met de terugbetalingen en de vergoeding van de financieringskosten door Egypte en wordt verzekerd door een

² COM(2024) 0460 Providing short-term macro-financial assistance to Egypt.
COM (2024) 0461 Providing macro-financial assistance to Egypt.

bestaand garantiefonds op de EU-begroting: het Common Provisioning Fund (CPF). Hier wordt een voorziening opgenomen, ter grootte van 9% van de totale leningen (450 miljoen euro). De middelen hiervoor komen uit het Instrument voor Nabuurschap, Ontwikkeling en Internationale Samenwerking (NDICI). De steun wordt verdeeld in twee MFB-activiteiten. Eén korte-termijn MFB met een maximale duur van 9 maanden, waarbij in één tranche leningen worden verstrekt in 2024. Daarna volgt een reguliere MFB-activiteit van 2,5 jaar, waarbij in drie tranches leningen worden verstrekt tussen 2025 en 2027. De leningen hebben een looptijd van maximaal 35 jaar.

Besluiten over MFB moeten door het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie worden goedgekeurd. Gezien het urgente financieringsgat van Egypte in de 2^e helft van 2024 en de aflopende zittingstermijn van het huidige Europees Parlement wordt door de Commissie voorgesteld om de MFB gedeeltelijk (1 miljard euro) te verlenen per spoedprocedure op basis van artikel 213 VWEU, waarbij alleen de Raad beslist. Zonder gebruik van de spoedprocedure is het volgens de Commissie niet mogelijk om Egypte tijdig van financiering te voorzien. Dezelfde spoedprocedure is in 2014 voor Oekraïne ingezet. In het Commissievoorstel voor korte termijn MFB van 1 miljard euro is opgenomen dat deze procedure geen precedent schept voor toekomstige besluitvorming over MFB. De overige 4 miljard euro volgt de gewone wetgevingsprocedure cf. artikel 212 VWEU, met medebeslissing van het Europees Parlement.

De Commissie verwacht de eerste tranche van 1 miljard euro spoedig te kunnen uitkeren zodra het betreffende MFB-besluit door de Raad is vastgesteld en er met Egypte een memorandum van overeenstemming (MoU) is overeengekomen. De volgende tranches, die onderdeel zijn van de reguliere MFB van 4 miljard euro, worden uitgekeerd indien Egypte volgens de Commissie naar behoren voortgang heeft gemaakt met de hervormingen die zijn opgenomen in het IMF-programma en het MoU. In het MFB-programma zullen beleidshervormingen worden opgenomen met betrekking tot het bevorderen van de rol van de private sector in de economie, het monetaire en wisselkoersbeleid, de overheidsfinanciën en sociale steunmechanismen.

Een randvoorwaarde voor toegang van nabuurschapslanden tot MFB is eerbiediging van mensenrechten, rechtsstaat en effectieve democratische mechanismen door het begunstigde land. Het is bij MFB gebruikelijk dat deze randvoorwaarden ex-ante worden getoetst. De Commissie stelt dat bij deze MFB in het kader van het EU-Egypte strategisch partnerschap afspraken op deze terreinen zullen worden gemaakt en dat voortgang van Egypte richting het behalen van deze afspraken doorlopend zal worden gemonitord voorafgaand aan vervolgbetalingen.

MFB vormt een aanvulling op, en is afhankelijk van, het bestaan van een uitkerend programma van het Internationaal Monetair Fonds (IMF). In december 2022 heeft het IMF voor Egypte een programma van 3 miljard dollar aangenomen via de Extended Fund Facility (EFF). Nederland steunt dit IMF-programma en benadrukt het belang van tijdige implementatie van het hervormingsprogramma. Het IMF heeft op 6 maart jl. een *staff-level agreement* bereikt over de eerste en tweede review van dit programma, waarbij ook wordt voorgesteld om het huidige programma met 5 miljard dollar op te hogen. Hierin committeert Egypte zich aan maatregelen om de wisselkoers te stabiliseren, monetair en budgettair beleid te verkrappen, onder meer door uitgaven aan infrastructuur terug te dringen, en de voetafdruk van de staat in de economie te verkleinen. Dit voorstel wordt op korte termijn ter goedkeuring voorgelegd aan de Raad van Bewind van het IMF.

Appreciatie

Het kabinet erkent de betalingsbalansproblemen van Egypte die door onder meer de geopolitieke spanningen in de regio nog acuter zijn geworden. Het kabinet erkent ook het belang van regionale stabiliteit en het voorkomen van irreguliere migratie, en de rol van Egypte daarbij. Daarnaast steunt het kabinet de bijdrage die de EU kan leveren aan het oplossen van de betalingsbalansproblemen in aanvulling op de beschikbare financiering uit het IMF-programma. Het kabinet hecht belang aan het combineren van MFB met een IMF-programma, inclusief de gebruikelijke voorwaarden en monitoring die aan een IMF-programma verbonden zijn. Gezien de vertraging die het eerdere IMF-programma heeft opgelopen, benadrukt het kabinet het belang van tijdige implementatie van de hervormingen – zoals het flexibiliseren van de wisselkoers, het verkrappen van het monetaire beleid, publieke investeringen beter te beheersen en de voetafdruk van de staat op de economie te verkleinen. Daarnaast is het voor het kabinet belangrijk de implementatie van deze hervormingen nauwgezet te monitoren via de reviews die het IMF elk kwartaal uitvoert.

Deze macro-financiële bijstand vormt de kern van het op 17 maart jl. aangekondigde strategisch partnerschap tussen de EU en Egypte.³ Zoals reeds aan uw Kamer gemeld steunt het kabinet de Commissie in haar rol bij het ontwikkelen van brede partnerschappen met derde landen, waaronder met Egypte.⁴

Het kabinet onderschrijft het belang van eerbiediging van mensenrechten, rechtsstaat en democratisering. Het kabinet verwelkomt dat ontwikkelingen in Egypte op dit vlak door de Commissie en de Europese Dienst voor Extern Optreden zullen worden gemonitord gedurende de looptijd van de MFB en deel zullen uitmaken van de Commissie-*assessments*, die de basis zullen vormen voor het uitkeren van volgende tranches. Het kabinet benadrukt het belang van een adequaat monitoringsmechanisme en zal pleiten voor consultatie van EU-lidstaten bij besluiten over betalingen.

Nederland is van mening dat de middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. De Commissie verwacht dat de budgettaire gevolgen van de voorgestelde MFB, in de vorm van een voorziening in het Garantiefonds voor externe acties, kunnen worden opgevangen binnen het Meerjarig Financieel Kader 2021–2027. Daardoor heeft het verstrekken van de voorgestelde macro-financiële bijstand geen gevolgen voor de raming van de Nederlandse afdrachten aan de EU en gaat het niet gepaard met nieuwe garanties op de Rijksbegroting.

Bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid van de EU voor deze voorstellen is positief. Het voorstel voor urgente MFB (1 miljard euro) is gebaseerd op artikel 213 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Op basis van dit artikel kan de Raad op voorstel van de Commissie de nodige besluiten vaststellen

³ Joint Declaration on the Strategic and Comprehensive Partnership between The Arab Republic of Egypt and the European Union. Joint Declaration on the Strategic and Comprehensive Partnership between The Arab Republic Of Egypt and the European Union – European Commission (europa.eu)

⁴ Verslag JBZ-Raad van 4 en 5 maart 2024 [JBZ-Raad | Tweede Kamer der Staten-Generaal]

wanneer wegens de situatie in een derde land dringende financiële hulp van de Unie vereist is. Het kabinet kan zich vinden in de gekozen rechtsbasis, gelet op de urgentie van het financieringstekort waar Egypte volgens het IMF en de Commissie mee te maken krijgt in de 2^e helft van 2024. Het voorstel voor het overige deel van de steun (4 miljard euro) is gebaseerd op artikel 212 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Op basis van dit artikel is de EU bevoegd om maatregelen vast te stellen voor het ondernemen van activiteiten voor economische, financiële en technische samenwerking, met inbegrip van bijstand op met name financieel gebied voor derde landen anders dan ontwikkelingslanden. Deze activiteiten zijn coherent met het ontwikkelingsbeleid van de EU en vinden plaats in het kader van de beginselen en doelstellingen van haar externe optreden. De acties van de EU en die van de lidstaten complementeren en versterken elkaar. Het kabinet kan zich tevens vinden in de gekozen rechtsbasis. Op het terrein van economische, financiële en technische samenwerking met derde landen is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten conform artikel 4 VWEU.

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit van het voorstel is positief. Het herstel van macro-economische stabiliteit in partnerland Egypte kan niet in afdoende mate worden bereikt door bijstand door afzonderlijke lidstaten en kan beter worden bereikt door de EU als geheel. Om die reden is optreden op EU-niveau gerechtvaardigd.

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit van het voorstel is positief. Het voorgestelde optreden is geschikt om de doelstelling van het optreden te bereiken, omdat de voorgestelde financiële bijstand een deel van de externe financieringsbehoefte van Egypte dekt. Het voorstel gaat bovendien niet verder dan noodzakelijk om de doelstelling van het optreden te bereiken, omdat de omvang van de MFB niet groter is dan noodzakelijk om macro-economische stabiliteit te bereiken en het rekening houdt met de bijdragen die andere multilaterale instellingen zullen leveren.