

Brussel, 17.6.2024
COM(2024) 240 final/2

ADDENDUM

This document corrects document COM(2024) 240 final of 10.6.2024.

Concerns all language versions.

Insertion of the reference to the Staff Working Document SWD(2024) 150 final linked to this Report.

The text shall read as follows:

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

over de verlening van macrofinanciële bijstand aan derde landen in 2023

{SWD(2024) 150 final}

INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING	2
2. MACRO-ECONOMISCHE ONTWIKKELINGEN IN PARTNERLANDEN ..	3
2.1 Oostelijk Partnerschap.....	4
2.2 Zuidelijk nabuurschap	5
2.3 Westelijke Balkan	6
3. MACROFINANCIËLE BIJSTANDSOPERATIES IN 2023	7
3.1 Oostelijk Partnerschap.....	8
• Moldavië	8
• Oekraïne: MFB+	9
3.2 Zuidelijk nabuurschap	11
• Jordanië	11
3.3 Westelijke Balkan	12
• Noord-Macedonië	12
4. GARANDEREN VAN DE GOEDE BESTEDING VAN MFB-MIDDELEN: OPERATIONELE BEOORDELINGEN, EVALUATIES ACHTERAF.....	13
4.1 Operationele beoordelingen	13
4.2 Evaluaties	13
5. ALGEMENE ONTWIKKELINGEN IN VERBAND MET HET MFB- INSTRUMENT	14
5.1 Werking van het MFB-instrument	14
5.2 MFB in het meerjarig financieel kader 2021-2027	15
6. VOORUITBLIK — MFB-OPERATIES EN DE BEGROTINGSSITUATIE IN 2024.....	17

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

over de verlening van macrofinanciële bijstand aan derde landen in 2023 ⁽¹⁾

1. INLEIDING

Macrofinanciële bijstand (MFB) is een vorm van financiële steun ⁽²⁾ die de EU toekent aan partnerlanden die een betalingsbalanscrisis doormaken. Sinds de invoering ervan in 1990 heeft MFB bijgedragen aan de verbetering van de macro-economische en financiële stabiliteit in buurlanden of landen die geografisch dicht bij de EU liggen, terwijl ook structurele hervormingen erdoor worden aangemoedigd. De bijstand vormt doorgaans een aanvulling op en is afhankelijk van een met het Internationaal Monetair Fonds (IMF) overeengekomen niet uit voorzorg getroffen kredietregeling ⁽³⁾. Wanneer het partnerland enigszins wordt ontlast bij de aanpak van de onderliggende problemen die de druk op de betalingsbalans veroorzaken, kan het meer begrotingsruimte creëren, de houdbaarheid van zijn schuldpositie verbeteren en zich richten op het aansturen van noodzakelijke hervormingen. Door het macro-economische aanpassingstraject te effenen, kunnen MFB-operaties positieve sociale gevolgen hebben en het land meer tijd en ruimte geven om de diepere oorzaken van de crisis aan te pakken.

MFB wordt meestal verstrekt in de vorm van leningen, waarvoor de Commissie geld op de kapitaalmarkten leent en dat bij het begunstigde land doorplaatst. In uitzonderlijke gevallen wordt MFB verstrekt in de vorm van subsidies, die dan uit de EU-begroting worden gefinancierd. Soms is het een combinatie van leningen en subsidies.

MFB wordt in tranches uitbetaald, en alleen indien is voldaan aan alle criteria voor structurele hervormingen die met het land zijn overeengekomen. Daarnaast geldt er voor het verlenen van MFB een politieke randvoorwaarde inzake democratische mechanismen, waaronder het hebben van een parlementair meerpartijstelsel, het respecteren van de rechtsstaat en het waarborgen dat de mensenrechten in het betreffende land worden geëerbiedigd. MFB is aldus een aanvulling op de reguliere samenwerkingsbijstand van de EU en draagt bij aan de bredere doelen van het bewaren van stabiliteit en het bevorderen van welvaart en onze kernwaarden buiten de EU ⁽⁴⁾. Dit wordt onderschreven in diverse onafhankelijke evaluaties van voltooide MFB-

¹ Dit verslag is gebaseerd op de informatie die tot en met april 2024 beschikbaar was.

² De rechtsgrondslag voor macrofinanciële bijstand aan andere derde landen dan ontwikkelingslanden is artikel 212 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Artikel 213 VWEU kan worden gebruikt als rechtsgrondslag wanneer het derde land dringende financiële bijstand nodig heeft.

³ Van deze randvoorwaarde werd afgeweken bij het opzetten van de buitengewone steun aan Oekraïne na de grootschalige Russische invasie in februari 2022.

⁴ MFB vormt ook een aanvulling op ander extern optreden of andere instrumenten van de EU voor het Europees nabuurschap en de Westelijke Balkan, met inbegrip van begrotingssteun, waarvoor in 2023 in totaal 980 miljoen EUR aan subsidies aan de regio's werd toegekend. Het meest recente begrotingssteunverslag is te vinden op [Budget support — Publications Office of the EU \(europa.eu\)](#).

operaties⁽⁵⁾ en in de recente meta-evaluatie van de operaties uit het afgelopen decennium⁽⁶⁾.

2023 was voor het instrument een opmerkelijk jaar vanwege het recordbedrag aan middelen dat in het kader van de MFB+-operatie voor Oekraïne is vrijgemaakt naar aanleiding van de Russische aanvalsoorlog. Met deze buitengewone inspanning heeft de EU ook laten zien dat zij “solidariteit” niet slechts met de mond belijdt: de EU is inmiddels de grootste donor van Oekraïne en blijft ook andere partners steunen die te kampen hebben met de economische repercussies van de oorlog in Oekraïne. Naast de unieke kwantitatieve dimensie en de ongewone garantie uit de zogeheten “marge” (zie kader 1) blijkt dat met MFB in uitzonderlijke crisissituaties ook flexibel op problemen kan worden gereageerd zonder dat dit ten koste gaat van de belangrijkste stabiliserende functies van het instrument. Met name de hervormingen die in het kader van MFB+ zijn doorgevoerd, laten zien dat MFB, zelfs in de moeilijkste oorlogsomstandigheden, meerwaarde biedt als het om stabilisatie gaat.

Het jaarverslag over 2023 is opgesteld overeenkomstig de informatieverplichtingen van de Commissie zoals neergelegd in de besluiten van het Europees Parlement en de Raad inzake MFB-operaties⁽⁷⁾. Het verslag gaat vergezeld van een werkdocument van de diensten van de Commissie met een nadere analyse van de uitvoering van afzonderlijke MFB-operaties.

2. MACRO-ECONOMISCHE ONTWIKKELINGEN IN PARTNERLANDEN

In 2023 waren het EU-nabuschap en de uitbreidingslanden nog altijd langzaam herstellende van de economische gevolgen van de nasleep van de pandemie, de grootschalige Russische inval in Oekraïne en de aanhoudende problemen als gevolg van de crisis in verband met de kosten van levensonderhoud.

In 2023 hadden de oostelijke nabuschapslanden te maken met uiteenlopende economische trajecten. In de loop van het jaar nam de inflatie af dankzij de monetaire verkrapping en een daling van de grondstofprijzen. De aanhoudende instabiliteit als gevolg van de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne deed het consumenten- en beleggersvertrouwen echter afnemen en zowel Azerbeidzjan als Moldavië maakten een trage economische groei door. In Armenië en Georgië was daarentegen een toegenomen economische activiteit te zien, die werd versterkt door een toestroom van Russische migranten en de daarmee gepaard gaande toename van geldovermakingen. In Oekraïne was een sterkere ervaring te zien dan verwacht (na de daling van het bbp in 2022 van bijna 30 %), waarmee huishoudens en bedrijven een opmerkelijke veerkracht aan de dag hebben gelegd wat de aanpassing aan de oorlogsomstandigheden betreft.

Wat het Zuidelijk Nabuschap betreft, heeft de escalatie van de situatie in het Midden-Oosten vanaf het laatste kwartaal van 2023 gezorgd voor toenemende instabiliteit en spanningen in de regio. Dit heeft met name gevolgen voor de economie van Israël en van Palestina. Ook de buurlanden ondervinden nadelige gevolgen van de oorlog, met name in

⁵ Alle evaluaties zijn te vinden op de website van de Commissie: https://ec.europa.eu/info/evaluation-reports-economic-and-financial-affairs-policies-and-spending-activities_en.

⁶ COM(2023) 0016 final, Werkdocument van de diensten van de Commissie — Evaluatie van de macrofinanciële bijstand aan derde landen (meta-evaluatie van operaties uit de periode 2010-2020).

⁷ Besluit (EU) 2023/1165 tot wijziging van Besluit (EU) 2022/563; Besluit (EU) 2023/1461; Besluit (EU) 2022/313; Besluit (EU) 2022/1201; Besluit (EU) 2022/1628; Besluit (EU) 2022/2463; Besluit (EU) 2022/563; Besluit (EU) 2020/701; Besluit (EU) 2020/33.

de toeristische sector. Ondanks deze problemen wordt aangenomen dat de economie in de regio in de loop van 2023 verder is hersteld en daarnaast de inflatie in de meeste landen is afgenomen.

Aangejaagd door een sterke binnenlandse vraag is de economische groei in de Westelijke Balkan in vergelijking met 2022 versneld. Daaruit blijkt deels hoe de regio heeft geprofiteerd van de lagere grondstofprijzen, met een vertraging van de inflatie tot gevolg (en dus een groei van het beschikbaar inkomen). Daardoor konden monetair autonome landen gas terugnemen bij de monetaire verkrapping.

In deze afdeling worden de regionale problemen belicht waarmee de landen van het EU-nabuurship en de Westelijke Balkan te maken hebben.

2.1 Oostelijk Partnerschap

In 2023 vervolgden de economieën van de landen van het Oostelijk Partnerschap hun uiteenlopende trajecten. Armenië en Georgië maakten wederom een sterke economische groei door dankzij krachtige investeringen en een sterke binnenlandse vraag, waarbij deze binnenlandse vraag werd gesteund door de instroom van migranten en de geldovermakingen in verband met de aanhoudende Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne. Na een ongekend sterke daling van de bedrijvigheid in de nasleep van de invasie in 2022 maakte de Oekraïense economie een sterkere opleving door dan oorspronkelijk verwacht, waarmee huishoudens en bedrijven een opmerkelijke veerkracht aan de dag hebben gelegd wat de aanpassing aan de oorlogsomstandigheden betreft. De economie van Belarus heeft zich als gevolg van een intensieve industriële productie en toenemende consumentenvraag hersteld. In Azerbeidzjan (daling van het bbp) en Moldavië (krimp in het eerste, tweede en derde kwartaal en een licht herstel op jaarbasis van 0,2 % in het vierde kwartaal) was er juist sprake van een zwakke bedrijvigheid, voornamelijk als gevolg van een gedempte binnenlandse vraag in combinatie met hardnekkige inflatie. De stijging van de consumentenprijzen is in de loop van 2023 sterk afgenomen als gevolg van lagere mondiale grondstofprijzen en een restrictief monetair beleid. In Armenië en Georgië speelde ook de sterke waardeinstijging van de lokale munt een rol bij het terugdringen van geïmporteerde inflatie. Vanwege deze desinflatie namen de centrale banken gas terug bij de verkrapping van hun monetaire beleid, zij het in een uiteenlopend tempo, waarbij de centrale bank van Azerbeidzjan het meest behoedzaam optrad.

Behalve in Oekraïne en Moldavië bleken de overheidsfinanciën veerkrachtig: de tekorten namen ondanks een zwakkere vraag en stijgende rentekosten af. Oekraïne noteerde wederom een enorm begrotingstekort van zo'n 19,7 % van het bbp als gevolg van de torenhoge uitgaven voor defensie (ongeveer 27 % van het bbp). Als gevolg van de zwakke groei en steunmaatregelen voor huishoudens is ook het begrotingstekort van Moldavië toegenomen. Beide landen bleven echter aanzienlijke financiële steun van internationale partners ontvangen. Doordat zij over meer begrotingsruimte beschikten, hebben de meeste landen van het Oostelijk Partnerschap hun overheidsuitgaven verhoogd, met name hun investeringsuitgaven. Aan de externe zijde verzwakten de lopende rekeningen in de eerste negen maanden van 2023 doordat de invoer sneller groeide dan de uitvoer, een teken van een krachtige binnenlandse vraag. Daarnaast vond

in sommige landen een geleidelijke afname van geldovermakingen uit Rusland plaats, met name in landen waar deze overmakingen onmiddellijk na de Russische inval in Oekraïne sterk waren toegenomen. In Azerbeidzjan nam het overschot op de lopende rekening — dat in 2022 nog bijzonder hoog was — aanzienlijk af als gevolg van de uit de lagere olie- en gasprijzen voortvloeiende omgekeerde ruilvoeteffecten.

De regionale vooruitzichten blijven wegens de uiterst complexe geopolitieke situatie onzeker. Dit heeft onder meer te maken met de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne en de militaire operatie van Azerbeidzjan in Nagorno-Karabach in september 2023, opnieuw een bewijs dat de regio kwetsbaar blijft voor de diverse langdurige territoriale conflicten. Deze instabiliteit kan een ongunstig effect blijven sorteren op het consumenten- en het beleggersvertrouwen. Naast de geopolitieke spanningen blijft het externe klimaat ongunstig omdat de krappe internationale financiële voorwaarden de buitenlandse vraag en de toegang tot externe financiering zouden kunnen beperken. De gevolgen van deze tegenwind worden naar verwachting grotendeels geneutraliseerd door een toename van de koopkracht dankzij de lagere inflatie en de aanhoudende aanzienlijke financiële steun van internationale partners (met name voor Oekraïne en Moldavië). Op middellange termijn vormen een zwak bestuur, een zwak institutioneel kader en een ongelijk speelveld in de oostelijke buurlanden belangrijke problemen waar iets aan moet worden gedaan. Andere knelpunten zijn tekortkomingen op het gebied van ondernemingsklimaat en infrastructuur, een niet-gediversifieerd productieapparaat dat is gericht op sectoren met een lage toegevoegde waarde, een significante voetafdruk van de staat in de economie, en tekortkomingen op het gebied van menselijk kapitaal.

2.2 Zuidelijk nabuurschap

De meeste economieën in de landen van het zuidelijk nabuurschap zijn in 2023 gegroeid, zij het langzamer dan tijdens het herstel na de pandemie in de periode 2021-2022. De gevolgen van de terroristische aanvallen van Hamas in Israël op 7 oktober 2023 hebben het risico op geopolitieke instabiliteit in de regio doen toenemen. Dit heeft met name een weerslag op de Israëlische en de Palestijnse economie, die in 2023 vermoedelijk respectievelijk met 2 % zijn gegroeid en met 6,7 % zijn gekrompen. De negatieve effecten in de buurlanden deden zich met name gevoelen in de toeristische en de handelssector.

De economische groei in 2023 werd in eerste instantie gestimuleerd door het aanhoudende herstel van de dienstensector, met name op het gebied van toerisme, horeca en vervoer, naarmate de bezoekersaantallen zich grotendeels herstelden tot het niveau van voor de pandemie. De toeristische sector in Israël, Palestina en in mindere mate in de buurlanden had in het vierde kwartaal echter te maken met annuleringen na de aanvallen van 7 oktober 2023 en het daaruit voortvloeiende conflict. Het werkloosheidspercentage nam over het algemeen af, maar bleef hoog (meer dan 15 % in Jordanië, Palestina en Tunesië), waarbij vrouwen, jongeren en universitair afgestudeerden onevenredig zwaar worden getroffen. De inflatie van de consumentenprijzen is in 2023 vertraagd als gevolg van lagere mondiale energieprijzen (behalve in Libanon en Egypte als gevolg van meervoudige crises en een volatiele parallelle wisselkoers). De centrale banken hebben hun beleid van monetaire verkrapping in de eerste helft van 2023 voortgezet in reactie op

de stijgende inflatie in 2022 en het begin van 2023 als gevolg van de hoge grondstofprijzen. Het tempo van de voedselprijsinflatie is afgenomen, maar blijft niettemin hoog. Dit is met name problematisch omdat de landen van het zuidelijk nabuurschap in hoge mate afhankelijk zijn van voedselinvoer en een groot deel van hun bevolking in armoede leeft of met armoede wordt bedreigd.

In de periode 2022-2023 zijn de begrotingssaldo's verbeterd ondanks de hogere subsidies voor brandstof en voedsel, terwijl de staatsschuld hoger bleef dan vóór de pandemie. Het herstel van de toeristische sector en de krachtige instroom van geldovermakingen zijn de betalingsbalans ten goede gekomen. De hogere energieprijzen in het begin van 2023 hebben de lopende rekening van energie-importeurs echter onder druk gezet, welke druk later weer afnam als gevolg van de matiging van de stijging van de energieprijzen in de loop van 2023. Daarnaast bleef de regio profiteren van buitenlandse steun van internationale institutionele kredietverstrekkers.

De meeste landen van het zuidelijk nabuurschap zullen in 2024 naar verwachting groei blijven doormaken nu de inflatiedruk afneemt en gas wordt teruggenomen bij de monetaire verkrapping. De oplopende spanningen in het Midden-Oosten vormen een aanzienlijk risico in de regio omdat deze niet alleen rechtstreeks van invloed zijn op de Israëliische en de Palestijnse* economie, maar ook op de toeristische sector van de buurlanden. Daarnaast hebben deze spanningen gezorgd voor gedeelde export- en belastingopbrengsten vanwege de logistieke problemen die ontstonden na de aanvallen op de Rode Zee (Egypte, Jordanië). Een ander risico voor de vooruitzichten is de kans op een geografische uitbreiding van het conflict in de regio, waardoor de binnenlandse en regionale politieke stabiliteit in gevaar zou kunnen komen en de grondstofprijzen zouden kunnen gaan stijgen. Op middellange termijn zijn hervormingen van essentieel belang voor het moderniseren van economieën, voor het versterken van de ontwikkeling van de particuliere sector en het concurrentievermogen en voor het aanpakken van inefficiënties in de publieke sector en governance om een duurzamer en veerkrachtiger economisch groeimodel te ondersteunen.

2.3 Westelijke Balkan

In 2023 werd de economische groei in de Westelijke Balkan gestimuleerd door de binnenlandse vraag, en met name de consumentenbestedingen, waarbij het bbp in de regio met 3,3 % op jaarbasis steeg, tegen 2,1 % in 2022. De gemiddelde jaarlijkse inflatie van de consumentenprijzen vertoonde in het derde kwartaal van 2023 een verdere vertraging tot 8,1 % als gevolg van de lagere grondstofprijzen. In de meeste economieën bleef de inflatie ook na het derde kwartaal dalen. In monetair autonome landen nam het tempo van verkrapping af.

De handelsdynamiek liep over het algemeen terug als gevolg van een geringe, in de meeste gevallen krimpende uitvoer van goederen, die echter werd gecompenseerd door een robuuste stijging van de uitvoer van diensten, met name in landen die afhankelijk zijn van het toerisme. In de meeste economieën in de regio liep ook de invoer terug. Het herstel in de regio van het voortschrijdend vierkwartaalsgemiddelde van de tekorten op de lopende rekening, zette in de eerste drie kwartalen van 2023 door. Deze tekorten

daalden in september tot 3,1 % van het bbp, oftewel de helft minder dan het jaar daarvoor en het laagste niveau sinds 2021. Deze verbetering, die zich in de diverse landen voordeed, was grotendeels het gevolg van de aanhoudende groei in de uitvoer van diensten, de hogere inkomende geldovermakingen en de afnemende handelstekorten, mede dankzij de matiging van de invoerprijzen.

In de meeste economieën daalde de werkloosheid tot een historisch laag niveau, hoewel deze nog altijd hoog is in vergelijking met de EU. De gemiddelde werkgelegenheidsgroei in de Westelijke Balkan versnelde op jaarbasis en kwam in het derde kwartaal van 2023 uit op 1,4 % bereikt ⁽⁸⁾. In een aantal landen nam de arbeidsmarktparticipatie bovendien toe.

De aanhoudende economische groei was goed voor de begrotingsontvangsten en in de meeste economieën van de regio namen de begrotingssaldi in de eerste elf maanden van 2023 toe of bleven deze gelijk aan die van het voorgaande jaar. Ten opzichte van eind 2022 nam de overheidsschuldquote in het derde kwartaal van 2023 in alle economieën af, deels als gevolg van de robuuste stijging van het nominale bbp.

De economie van de Westelijke Balkan maakt zich op voor een gematigde economische opleving met een verwachte groei van gemiddeld 2,5 % in 2023. Factoren als een afgezwakte buitenlandse vraag en een hoge inflatie zullen naar verwachting langzaam verdwijnen, zodat landen weer kunnen terugkeren naar hun hogere groeipotentieel. De uitvoer van toerisme en geldovermakingen van migrerende arbeiders zullen de groei ten goede komen. Er zijn wezenlijke neerwaartse risico's verbonden aan de economische vooruitzichten van de regio; bij het voortduren van de grootschalige Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne kunnen de mondiale grondstofprijzen worden geraakt, toeleveringsketens worden verstoord en de financieringsvoorwaarden opnieuw worden aangescherpt. Op middellange termijn zijn hervormingen nodig om de productiviteit te verhogen, de publieke infrastructuur te moderniseren, de informele economie te verkleinen en de groene en de digitale transitie te versnellen om een duurzamer groeitraject te bevorderen.

3. MACROFINANCIËLEBIJSTANDSOPERATIES IN 2023

In 2023 werd te midden van de gevolgen van de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne een nieuwe omvangrijke en buitengewone MFB-operatie — MFB+ — voor Oekraïne uitgerold en met succes voltooid. Tegelijkertijd ontving Moldavië aanvullende steun in het kader van zijn lopende MFB-operatie. Jordanië's MFB werd in 2023 met succes afgerond met de uitbetaling van de laatste tranche in mei.

In het licht van de langdurige oorlog en de toegenomen financieringsbehoeften van Oekraïne kwam de Europese Raad in oktober 2022 met een instructie voor de ontwikkeling van een brede oplossing om het land op een meer voorspelbare en continue wijze te ondersteunen. De Commissie stelde in het kader van het nieuwe MFB+-

⁸ In dit cijfer is Kosovo niet meegenomen omdat de cijfers voor dit land voor het derde kwartaal bij de uiterste publicatiedatum van dit verslag nog niet beschikbaar waren.

instrument een financieel steunpakket van 18 miljard EUR in de vorm van leningen tegen zeer gunstige voorwaarden voor. Dit voorstel werd in december 2022 met gebruikmaking van de beschikbare procedurele flexibiliteit vlot goedgekeurd door het Europees Parlement en de Raad. Het nieuwe MFB+-instrument heeft tot doel te voorzien in tijdige financiering ten behoeve van de onmiddellijke financieringsbehoeften van Oekraïne, het herstel van kritieke infrastructuur en de eerste steun voor wederopbouw na de oorlog. Dit strookt met het traject van het land richting Europese integratie, rekening houdend met de uitzonderlijk moeilijke situatie waarin het verkeert, door op een aantal terreinen meer flexibiliteit in te bouwen dan bij de standaard MFB-operaties. Het medio januari 2023 ondertekende memorandum van overeenstemming (MvO) schetste twintig beleidsvoorwaarden die zowel relevant als haalbaar werden geacht in de uitzonderlijke oorlogssituatie. Vanwege de goede algehele vooruitgang op het gebied van de desbetreffende beleidshervormingen werd het volledige bedrag van MFB+ tussen januari en december 2023 in zes tranches uitbetaald.

Ook in Moldavië verergerde de aanhoudende Russische oorlog tegen Oekraïne de toch al moeilijke economische situatie. In reactie daarop kwam de Commissie in januari 2023 met een voorstel om de lopende MFB-operatie voor Moldavië te verhogen met 145 miljoen EUR, waarvan 100 miljoen EUR aan leningen en 45 miljoen EUR aan subsidies, waarmee de totale MFB-operatie opliep tot 295 miljoen EUR. Het besluit werd in juni 2023 door het Europees Parlement en de Raad aangenomen en het MvO tussen de EU en Moldavië trad in september 2023 in werking. Nadat was voldaan aan de beleidsvoorwaarden in het daartoe gewijzigde MvO van Moldavië, werd de eerste van de twee aanvullende tranches in oktober 2023 uitbetaald.

Na een brede positieve beoordeling van de uitvoering van de desbetreffende beleidsvoorwaarden ontving Jordanië in mei 2023 de uitbetaling van de laatste tranche van de derde MFB-operatie die in januari 2020 was ingegaan en vervolgens in april 2020 was aangevuld in verband met COVID-19 (tot een totaalbedrag van 700 miljoen EUR) ter ondersteuning van het land tijdens de COVID-19-pandemie.

Stand van zaken bij de uitvoering van MFB-operaties in 2023 (per regio)

3.1 Oostelijk Partnerschap

- **Moldavië**

Moldavië werd in 2021 zwaar getroffen door de energiecrisis. Nadat het land op 19 november 2021 een verzoek had ingediend, kwam de Commissie met een voorstel voor macrofinanciële bijstand van maximaal 150 miljoen EUR, waarvan maximaal 120 miljoen EUR aan leningen met een middellange looptijd en 30 miljoen EUR aan subsidies. Het besluit van het Europees Parlement en de Raad werd op 6 april 2022 aangenomen. Na een positief advies van het comité voor macrofinanciële bijstand van de lidstaten van 12 juni 2022 werden het MvO, de leningsovereenkomst en de subsidieovereenkomst van deze MFB op 22 juni 2022 ondertekend en op 14 juli 2022 door het parlement van Moldavië geratificeerd. Nadat aan de beleidsvoorwaarden van het MvO was voldaan, werd de eerste tranche van 50 miljoen EUR op 1 augustus 2022 uitbetaald (waarvan 15 miljoen EUR aan subsidies). De tweede tranche

van 50 miljoen EUR (waarvan 10 miljoen EUR aan subsidies) werd uitbetaald op 5 april (voor subsidies) en op 3 mei (voor leningen).

In reactie op de zich ontvouwende en toenemende directe en indirecte effecten van de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne op de economie van Moldavië kwam de Commissie op 24 januari 2023 met een voorstel om de lopende MFB-operatie te verhogen met 145 miljoen EUR, waarvan maximaal 100 miljoen EUR aan leningen en 45 miljoen EUR aan subsidies (aanvullende MFB). Het besluit werd op 14 juni 2023 aangenomen door het Europees Parlement en de Raad en trad op 5 september 2023 in werking. Daarmee wordt de totale bijstand vanuit deze MFB verhoogd tot 295 miljoen EUR, waarvan 75 miljoen EUR aan subsidies. De aanvullende financiële bijstand in het kader van MFB maakt deel uit van een breder EU-steunpakket voor Moldavië dat in november 2022 door de voorzitter van de Commissie was aangekondigd en ook 105 miljoen EUR aan begrotingssteun omvatte. De aanvullende MFB moet tussen de tweede uitbetaling en de laatste tranche van de bestaande MFB-operatie worden uitbetaald in twee aanvullende tranches van gelijke omvang (50 miljoen EUR aan leningen en 22,5 miljoen EUR aan subsidies). Nadat aan de beleidsvoorwaarden van het gewijzigde MvO was voldaan, werd de eerste aanvullende tranche van 72,5 miljoen EUR uitbetaald, en wel op 25 oktober (50 miljoen EUR aan leningen) en op 27 oktober (22,5 miljoen EUR aan subsidies).

Aan de reguliere MFB-operatie en de aanvulling blijft nog wel als voorwaarde verbonden dat de in december 2021 aangenomen en in mei 2022 verhoogde uitgebreide kredietfaciliteit/uitgebreide fondsfaciliteit van het IMF voor Moldavië naar behoren wordt uitgevoerd. Na de verhoging belooft het IMF-programma 815 miljoen USD. In december 2023 sloot het IMF zijn vierde evaluatie af en beoordeelde het de algehele vooruitgang met het programma als positief. In december 2023 keurde de raad van bestuur van het IMF in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit bovendien een regeling voor Moldavië goed voor een bedrag van omgerekend 173 miljoen USD om Moldavië te helpen bij het vergroten van de weerbaarheid tegen klimaatschokken, bij het ondersteunen van hervormingen van de energiesector, bij het verbeteren van de paraatheid van de binnenlandse financiële sector, en bij het mobiliseren van duurzame financiering. Na het plotselinge ontslag van de president van de Nationale Bank van Moldavië in december 2023 werden technische besprekingen gehouden met de Moldavische autoriteiten over het belang van goed economisch bestuur, het versterken van de onafhankelijkheid van de centrale bank en het toepassen van een internationale goede praktijk en een eerlijke rechtsgang in de context van een mogelijk ontslag van de directeur van de centrale bank.

- **Oekraïne: MFB+**

In antwoord op het verzoek van de Europese Raad van 20-21 oktober 2022 om tot een structurelere oplossing voor de steun aan Oekraïne te komen, kwam de Commissie op 9 november 2022 met een voorstel om Oekraïne in 2023 middels het nieuwe MFB+-instrument 18 miljard EUR aan financiële steun te verlenen in de vorm van leningen tegen zeer gunstige voorwaarden. Dit voorstel werd op 14 december 2022 door het

Europees Parlement en de Raad goedgekeurd, in combinatie met een op 15 december 2022 aangenomen gerichte herziening van de MFK-verordening met als doel te voorzien in een garantie voor verstrekte leningen boven de maxima van het MFK⁹). In het licht van de uitzonderlijke situatie waarin ongekend hoge leningen worden verstrekt aan een door oorlog verscheurd derde land, bevatte het MFB+-instrument unieke kenmerken die een grotere flexibiliteit boden¹⁰). Hoewel dit op zich geen precedent schept voor toekomstige MFB-operaties in een meer standaard situatie, bleek de extra flexibiliteit bijzonder nuttig voor de landspecifieke context van Oekraïne. Met name door de conditionaliteit te baseren op vooruitgang op het gebied van beleidsuitvoering en alleen de laatste uitbetaling te laten afhangen van volledige uitvoering van de beleidsvoorwaarden en door slechts een indicatief tijdschema te hanteren voor de uitvoering van hervormingen, werden stapsgewijze beleidsacties in een uitermate onzeker klimaat mogelijk en was er de (uiteindelijk niet gebruikte) mogelijkheid om het MvO aan te passen op basis van een tussentijdse evaluatie waarin rekening werd gehouden met de buitengewone onzekerheid. De budgettaire druk als gevolg van de leningen in het kader van MFB+ nam duidelijk af dankzij de uiterst gunstige voorwaarden, zoals langere looptijden tot 35 jaar, een aflossingsvrije periode van 10 jaar en een rentesubsidie tot in elk geval eind 2027.

Het MvO, dat op 17 januari 2023 in werking trad, bevatte twintig beleidsvoorwaarden op het gebied van macrofinanciële stabiliteit, structurele hervormingen en goed bestuur, de rechtsstaat en energie. De EU en de Oekraïense autoriteiten hadden deze gebieden bestempeld als relevant én haalbaar in de uitzonderlijke oorlogssituatie. De uitbetaling van de eerste tranche van 3 miljard EUR vond plaats op 17 januari 2023 en was afhankelijk gesteld van de voortdurende vervulling van de politieke randvoorwaarden en de bevredigende uitvoering van de aangescherpte rapportagevereisten voor MFB+ zoals vermeld in het MvO. De uitbetaling van de volgende tranches was bovendien afhankelijk gesteld van de vooruitgang bij de structurele beleidsvoorwaarden van het MvO. De uitbetaling van de tweede tranche van 1,5 miljard EUR vond plaats op 21 maart. De daaropvolgende uitbetalingen vonden plaats na de bijbehorende gunstige beoordelingen van de Commissie inzake de bevredigende vooruitgang door Oekraïne ten aanzien van de overeengekomen beleidsvoorwaarden. De derde tranche bestond uit drie delen van elk 1,5 miljard EUR, die op respectievelijk 25 april, 23 mei en 22 juni werden uitbetaald. De vierde tranche werd in maandelijkse delen van elk 1,5 miljard EUR op respectievelijk 25 juli, 22 augustus en 22 september uitbetaald. Tot slot bestond de vijfde en voorlaatste tranche uit twee maandelijkse delen van elk 1,5 miljard EUR, die op 23 oktober en 22 november werden uitbetaald.

Overeenkomstig de onderliggende wetgeving was de laatste uitbetaling van het volledige bedrag van 18 miljard EUR afhankelijk gesteld van het voldoen aan alle voorwaarden van het MvO (dus niet van de vooruitgang van de uitvoering, zoals het geval was bij

⁹ Verordening (EU) 2022/2463 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2022 tot vaststelling van een instrument voor de toekenning van steun aan Oekraïne voor 2023 (macrofinanciële bijstand +), PBL 322 van 16.12.2022, blz. 1.

¹⁰ Een overzicht van de nieuwe kenmerken waarmee het MFB+-instrument zich onderscheidt van standaard MFB-operaties, is te vinden in SWD(2023) 24 final, blz. 16.

voorgaande tranches), ongeacht de uiterst moeilijke oorlogsomstandigheden. De Commissie kwam tot de conclusie dat Oekraïne geheel had voldaan aan elf voorwaarden en grotendeels aan negen voorwaarden⁽¹¹⁾. De uitbetaling van de resterende 1,5 miljard EUR in verband met de laatste tranche vond bijgevolg op 21 december 2023 plaats. Met deze uitbetaling van het totaalbedrag van 18 miljard EUR in de vorm van leningen tegen zeer gunstige voorwaarden in het kader van het MFB+-instrument heeft de EU een essentiële bijdrage geleverd aan het dichten van het aanzienlijke tekort aan externe financiering van Oekraïne in de huidige ongekende omstandigheden. In 2023 was de EU zelfs de internationale partner die de grootste financiële bijdrage aan Oekraïne leverde. Met de goedkeuring van de verordening tot instelling van de faciliteit voor Oekraïne⁽¹²⁾, die op 1 maart 2024 in werking trad, maakte de EU haar belofte om Oekraïne van een stabiele en voorspelbare bron van financiering te blijven voorzien, waar; de faciliteit moet tot 2027 maximaal 50 miljard EUR aan steun bieden. Dit bredere instrument borduurt daarmee voort op de succesvolle uitvoering van het MFB+-instrument.

3.2 Zuidelijk nabuurschap

- **Jordanië**

In september 2019 stelde de Commissie een derde MFB-pakket voor Jordanië voor met 500 miljoen EUR aan leningen. De medewetgevers keurden dit voorstel in januari 2020 goed. In april 2020 vroegen de Jordaanse autoriteiten aanvullende bijstand vanwege de COVID-19-pandemie. In mei 2020 bereikte de EU een akkoord over aanvullende MFB aan tien landen in de vorm van 200 miljoen EUR aan leningen als onderdeel van het MFB-coronapakket. Met de aan de combineerde MFB verbonden beleidsvoorwaarden wordt primair gestreefd naar verbetering van het beheer van de overheidsfinanciën, de bestrijding van corruptie, de bevordering van hervormingen in de nutssector, het sociaal en arbeidsmarktbeleid en een beter bestuur.

De eerste tranche (van 100 miljoen EUR plus een aanvulling van 150 miljoen EUR in verband met COVID-19) werd op 25 november 2020 uitbetaald. Voor deze tranche gold alleen de algemene politieke randvoorwaarde van de MFB en het IMF-programma die voorschreef dat de uitvoering op schema moest blijven. Voor de tweede en derde tranche golden daarnaast de beleidsvoorwaarden die Jordanië en de EU in het MvO waren overeengekomen. De tweede tranche (van 200 miljoen EUR plus een aanvulling van 50 miljoen EUR) werd op 20 juli 2021 uitbetaald, waarmee het deel van de coronagerelateerde bijstand met succes werd afgerond. De derde en laatste tranche van 200 miljoen EUR werd op 3 mei 2023 uitbetaald, wederom na een positieve beoordeling van de beleidsvoorwaarden inzake het genereren van inkomsten en het beleid

¹¹ Deze beoordeling van de goede algehele vooruitgang inzake de hervormingsagenda is ook in overeenstemming met de bevindingen van het IMF in het kader van de tweede evaluatie van de uitgebreide financieringsregeling van 11 december 2023, waarin het IMF de Oekraïense autoriteiten prees voor de uitvoering van het programma en de aanhoudende krachtige inzet voor hervormingen. Zie [IMF Executive Board Concludes the 2023 Article IV Consultation and the Second Review under the Extended Fund Facility Arrangement for Ukraine](#).

¹² Verordening (EU) 2024/792 van het Europees Parlement en de Raad van 29 februari 2024 tot instelling van de faciliteit voor Oekraïne, PB L 2024/792, 29.2.2024.

betreffende overheidsopdrachten, alsook met betrekking tot de problemen die een langere adem vergen, zoals het verbeteren van de werking van de water- en de elektriciteitssector of van het arbeidsmarktbeleid inzake onderwijs voor jongeren.

De MFB-steun werd verleend in combinatie met de middelen van internationale financiële instellingen en bilaterale donoren, waaronder het IMF. Op 25 maart 2020 keurde het IMF een vierjarig programma met een uitgebreide fondsfaciliteit (EFF) voor Jordanië goed, aanvankelijk voor een bedrag van 1,3 miljard USD, dat in de periode 2021-2022 in twee stappen werd verhoogd tot circa 1,49 miljard USD (334 % van het quotum van Jordanië). Het bedrag dat het IMF in de periode 2020-2023 aan Jordanië heeft uitbetaald, bedroeg in totaal circa 1,7 miljard USD, waarvan in mei 2020 circa 390 miljoen USD aan noodhulp werd verleend in het kader van het instrument voor snelle financiering, bedoeld om Jordanië te helpen om de gevolgen van de pandemie op te vangen. Eind 2023 was er als gevolg van significante naar voren gehaalde uitbetalingen slechts een gering bedrag over in de EFF van 2020. Het IMF stelde toen voor om het programma vroegtijdig te beëindigen en te vervangen door een nieuwe EFF.

In januari 2024 keurde de raad van bestuur van het IMF een nieuwe EFF-regeling voor Jordanië goed voor een bedrag van 1,2 miljard USD voor de periode 2024-2027. In oktober 2023 dienden de autoriteiten van Jordanië een verzoek in voor een MFB-vervolgpakket vanwege de oplopende regionale onzekerheid en het moeilijke externe klimaat (zie afdeling 5).

3.3 Westelijke Balkan

- **Noord-Macedonië**

Op 6 februari 2023 kwam de Commissie met een voorstel om een MFB-pakket aan Noord-Macedonië te verstrekken voor een bedrag van 100 miljoen EUR aan leningen, uit te betalen in twee gelijke tranches. Het voorstel werd in juli 2023 door de medewetgevers aangenomen en in augustus 2023 werd met de autoriteiten overeenstemming bereikt over het MvO. Het MvO bevat twintig beleidsvoorwaarden (waarvan acht betrekking hebben op de eerste uitbetaling) op de volgende gebieden: overheidsfinanciën, ondernemingsklimaat, onderwijs en de arbeidsmarkt, energie, rechterlijke macht, goed bestuur en corruptiebestrijding. De Commissie constateerde dat aan alle voorwaarden van de eerste tranche was voldaan en op 22 april werd besloten over te gaan tot de uitbetaling van 50 miljoen EUR.

Voor de MFB geldt als voorwaarde dat de uitvoering van het lopende IMF-programma op schema moet blijven. Op 22 november 2022 keurde de raad van bestuur van het IMF na een verzoek van de autoriteiten en een akkoord op technisch niveau een anticiperende en liquiditeitslijn (PLL, “precautionary and liquidity line”) goed met een looptijd van 24 maanden. Daarmee was 530 miljoen EUR gemoeid. De helft van dit bedrag wordt uitbetaald en de andere helft wordt uit voorzorg aangehouden. In januari 2024 rondde het IMF zijn eerste evaluatie in het kader van de PLL-regeling af.

4. GARANDEREN VAN DE GOEDE BESTEDING VAN MFB-MIDDELEN: OPERATIONELE BEOORDELINGEN, EVALUATIES ACHTERAF

4.1 Operationele beoordelingen

Conform de vereisten van het Financieel Reglement van de EU voert de Commissie met de hulp van externe adviseurs operationele beoordelingen uit om een redelijke mate van zekerheid te verkrijgen over het functioneren van de administratieve en financiële procedures in begunstigde landen.

Bij de operationele beoordelingen gaat de aandacht vooral uit naar systemen voor het beheer van de overheidsfinanciën, met name de organisatie van het ministerie van Financiën en de centrale bank en de procedures die zij toepassen, en — meer in het bijzonder — naar het beheer van de rekeningen waarop de EU-middelen worden gestort. Daarnaast wordt bijzondere aandacht geschonken aan de werking, onafhankelijkheid en werkprogramma's van externe controle-instellingen en aan de doeltreffendheid van hun controles. Ook worden openbare-aanbestedingsprocedures op centraal niveau onderzocht.

Er werd een operationele beoordeling verricht van het functioneren van de administratieve en financiële procedures in Oekraïne in het kader van de buitengewone MFB-steun in 2022 ⁽¹³⁾ en MFB+. Dit betrof de derde voor Oekraïne uitgevoerde beoordeling, die dit keer echter op afstand plaatsvond als gevolg van de oorlogssituatie. Al met al kwam uit de beoordeling naar voren dat sinds de laatste beoordeling in 2018 aanzienlijke vorderingen waren gemaakt bij het versterken van de systemen voor het beheer van de overheidsfinanciën en andere financiële procedures. Voorts werd gewezen op de commitment van de Oekraïense autoriteiten om te blijven werken aan verdere verbetering. In de beoordeling werd gewezen op de noodzaak om prioriteit te verlenen aan de hervorming van het beheer van de overheidsfinanciën op prioritaire gebieden als capaciteitsopbouw en verduidelijking van audit- en internecontrolefuncties. Aanbevolen is de inspanningen met betrekking tot deze prioritaire gebieden op te voeren zodra de veiligheidssituatie dit toelaat, ook met het oog op de grootschalige wederopbouw in de toekomst.

In 2023 ging een nieuwe operationele beoordeling van Noord-Macedonië van start in het kader van de nieuwe MFB-operatie. De externe adviseurs concludeerden dat de financiële stromen en procedures van het land toereikend worden geacht voor MFB. Volgens hen is het Noord-Macedonische systeem voor het beheer van de overheidsfinanciën over het algemeen degelijk en is het in de afgelopen jaren duidelijk verbeterd.

4.2 Evaluaties

Overeenkomstig het Financieel Reglement van de EU en de desbetreffende MFB-besluiten voert de Commissie na de afronding van MFB-operaties evaluaties ⁽¹⁴⁾ uit. De twee belangrijkste doelstellingen van deze evaluaties zijn ten eerste om het effect van

¹³ Besluiten (EU) 2022/1201 en (EU) 2022/1628.

¹⁴ Alle evaluaties zijn te vinden op de website van de Commissie: https://ec.europa.eu/info/evaluation-reports-economic-and-financial-affairs-policies-and-spending-activities_en.

MFB op de economie van het begunstigde land en met name op de houdbaarheid van zijn externe positie te onderzoeken en ten tweede om de toegevoegde waarde van de EU-actie te beoordelen.

In 2023 keurde de Commissie een evaluatie achteraf uit van de operaties betreffende Moldavië, Georgië en Oekraïne (2017-2020) als landen van het Oostelijk Partnerschap. Het begeleidende werkdocument van de diensten wordt in 2024 gepubliceerd. Uit de voorlopige resultaten van de evaluatie bleek dat de operaties in alle drie de landen een positief effect hadden op de houdbaarheid van de schuldpositie en de macro-economische situatie. Dit was met name van belang in het geval van Oekraïne gezien de grotere omvang van de operatie en het gecompliceerdere macro-economisch kader van dit land. Hoewel de drie operaties op uiteenlopende wijzen waren opgezet vanwege de verschillende politieke situaties, bleken ze succesvol in die zin dat ze een stimulans vormden voor positieve verandering op belangrijke hervormingsgebieden. Van de operaties werd geconstateerd dat ze strookten met het brede EU-beleidskader, met de hervormingsagenda van de autoriteiten en met de programma's van andere donoren.

5. ALGEMENE ONTWIKKELINGEN IN VERBAND MET HET MFB-INSTRUMENT

5.1 Werking van het MFB-instrument

In de gezamenlijke verklaring van het Europees Parlement en de Raad van 2013 over MFB¹⁵) wordt de bijstand aangemerkt als zijnde macro-economisch en financieel van aard, en wordt duidelijk gesteld dat deze gericht moet zijn op “het herstellen van een houdbare externe financiële situatie voor in aanmerking komende landen en gebieden die externe financieringsmoeilijkheden ondervinden”. Wil MFB als “noodinstrument” succesvol zijn, dan moet het doeltreffend en tijdig worden ingezet. De besluitvorming betreffende de gewone wetgevingsprocedure wordt vaak omschreven als tijdrovend en als een enorme belemmering voor een crisisinstrument dat is bedoeld om vlot te reageren op een betalingsbalanscrisis¹⁶).

Uit recente ervaringen met het MFB-coronapakket en met de diverse MFB-operaties voor Oekraïne (nood-MFB, buitengewone MFB, MFB+) is echter gebleken dat een zeer snelle goedkeuring mogelijk is in de huidige MFB-opzet indien alle instellingen volledig gebruikmaken van de beschikbare procedurele flexibiliteit. In deze gevallen heeft de Commissie met het Parlement en de Raad samengewerkt aan een akkoord over het gebruik van de bestaande urgentieprocedures, die mogelijk maakten dat de desbetreffende bijstand door beide medewetgevers werd goedgekeurd binnen één maand na de respectieve voorstellen van de Commissie. Het Parlement beriep zich op een bepaling (artikel 163) in zijn Reglement, die het mogelijk maakte het voorstel onmiddellijk in de plenaire vergadering aan te nemen zonder dat (in tegenstelling tot hetgeen gebruikelijk is) de Commissie internationale handel (INTA) wordt geraadpleegd.

¹⁵ Gezamenlijke verklaring van het Europees Parlement en de Raad, die samen met het besluit tot toekenning van verdere macrofinanciële bijstand aan Georgië is aangenomen (Besluit nr. 778/2013/EU van 12 augustus 2013). Te vinden op:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D0778&from=EN>.

¹⁶ In 2023 is een meta-evaluatie verricht van de operaties van het afgelopen decennium — COM(2023) 0016 final, Werkdocument van de diensten van de Commissie — Evaluatie van de macrofinanciële bijstand aan derde landen (meta-evaluatie van operaties in de periode 2010-2020).

Het Reglement van Orde van zowel het Europees Parlement als de Raad voorziet dus in een versnelde procedure die nodig is voor een vlotte goedkeuring in spoedeisende situaties. Dankzij tijdige, constructieve contacten bleek een sneller goedkeuringsproces in het kader van de gewone wetgevingsprocedure, waarbij het Parlement volledig is betrokken, mogelijk. Gezien de urgentie van de situatie, in de zin dat er al in de tweede helft van 2024 steun moest worden verstrekt, besloot de Commissie in maart 2024 bij wijze van uitzondering tot een eerste urgent, kortlopend MFB-pakket voor Egypte op basis van artikel 213 VWEU (voor gevallen waarin dringende financiële hulp vereist is en alleen de Raad de MFB-operatie goedkeurt). Omdat dit de op een na beste optie was, werd het grootste deel van de MFB-steun aan Egypte voorgesteld in een tweede, meer op de middellange termijn gerichte MFB-operatie waarbij de gewone procedures uit hoofde van artikel 212 VWEU werden gevolgd en dus beide medewetgevers betrokken waren.

Bij de komende voorbereidingen voor het volgende meerjarig financieel kader (MFK) kan lering worden getrokken uit de recente ervaringen met MFB. Het Parlement en de Raad kunnen zich mede op basis daarvan beraden over de toekomst van MFB.

5.2 MFB in het meerjarig financieel kader 2021-2027

De partnerlanden van de EU zijn nog altijd kwetsbaar als gevolg van structurele tekortkomingen in hun economie. Daarnaast blijft de regio blootgesteld aan grote geopolitieke onzekerheid en economische instabiliteit, die worden versterkt door de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne, en meer recentelijk de oplopende spanningen in het Midden-Oosten. Gezien deze situatie zal de behoefte aan MFB van de EU de komende jaren waarschijnlijk groot blijven. Het is dan ook van belang ervoor te zorgen dat er de komende jaren voldoende begrotingsmiddelen beschikbaar blijven voor het MFB-instrument.

MFB-leningen worden gegarandeerd door de garantie voor extern optreden die in het leven is geroepen in de verordening betreffende het NDICI — Europa in de wereld, met een voorzieningspercentage van 9 %, zoals het geval was in vorige MFK's ⁽¹⁷⁾. De totale begroting die oorspronkelijk was gereserveerd voor de verstrekking van MFB-leningen, bedroeg circa 1 miljard EUR, waarmee leningen tot een bedrag van 11 miljard EUR konden worden verstrekt. Sinds de start van het huidige MFK in 2021 en tegen de achtergrond van de omvangrijke steun van de EU aan Oekraïne in 2022 via MFB was ongeveer twee derde van de gereserveerde voorzieningen al tegen het eind van 2023 opgebruikt. Daarom werd na de buitengewone bijeenkomst van de Europese Raad van 1 februari 2024 over de tussentijdse herziening van het MFK een bedrag van circa 225 miljoen EUR aan voorzieningen met betrekking tot het buitengewoon MFB-pakket van circa 5 miljard EUR dat in 2022 aan Oekraïne was uitbetaald, overgeheveld naar de faciliteit voor Oekraïne. In combinatie met de versterking van het budget voor de verstrekking van MFB-leningen wordt daarmee de financiering van het voorgestelde MFB-pakket voor Egypte van maximaal 5 miljard EUR mogelijk (zie afdeling 6 hieronder), mits dit pakket door de medewetgever(s) wordt aangenomen, waarbij enige ruimte wordt gelaten voor andere MFB-operaties tot het eind van 2027.

¹⁷ Verordening (EU) 2021/947 — instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking — Europa in de wereld, trad in juni 2021 in werking na de formele goedkeuring ervan door de Raad en het Parlement. Hoewel de verordening daarmee een belangrijke rol speelt in de begrotingstechnische opzet van MFB, blijft het instrument als zodanig dus gescheiden van NDICI — Europa in de wereld, en zullen concrete MFB-operaties indien nodig worden geactiveerd door ad-hocbesluiten op basis van de toepasselijke rechtsgrond uit het Verdrag.

Omdat aan de steun aan Oekraïne sinds het uitbreken van de oorlog duidelijk hogere risico's waren verbonden, was vanuit begrotingsoogpunt een bijzondere behandeling gegrond. In kader 1 wordt een en ander nader toegelicht, toegespitst op 2023.

Kader 1 — budgettaire verwerking van steun aan Oekraïne in 2023

De financiële steun van de EU aan Oekraïne in 2022 in reactie op de Russische aanvalsoorlog is geleidelijk veranderd op basis van de veranderende financieringsbehoeften van het land in een situatie die wordt gekenmerkt door buitengewone onzekerheid. Dit resulteerde in de toekenning van drie atypische MFB-operaties in 2022, waarbij in vergelijking met reguliere MFB-operaties diverse nieuwe en buitengewone begrotingsregelingen werden ingevoerd. Op basis van de lessen die waren getrokken uit deze stapsgewijze manier van steunverlening, had het MFB+-instrument tot doel om op een meer regelmatige en voorspelbare manier te voorzien in financiering voor geheel 2023.

Op 28 februari 2022 werd de nood-MFB aan Oekraïne van maximaal 1,2 miljard EUR aan leningen goedgekeurd. Daarbij werd het reguliere patroon van MFB-operaties gevolgd (voorzieningspercentage van 9 % van de nominale waarde van de lening, overeenkomstig de verordening NDICI — Europa in de wereld). Omdat in de uitzonderlijke oorlogssituatie een hoger risico aan de toenemende financieringsvolumes was verbonden, was evenwel een aanpassing vereist van de dekking van het budgettaire risico van de eropvolgende buitengewone MFB-operaties met maximaal 6 miljard EUR aan leningen⁽¹⁸⁾. Een dekking van 70 % van de waarde ervan werd toereikend geacht⁽¹⁹⁾. Gezien de beperkte beschikbare begrotingsmiddelen voor MFB werd, zoals gebruikelijk, 9 % van de bedragen vanuit de begroting van de Unie in het gemeenschappelijk voorzieningsfonds gestort en was de resterende 61 % afkomstig uit opvraagbare bilaterale garanties van de lidstaten. Ook voor de door de Europese Investeringsbank aan Oekraïne verstrekte leningen in het kader van het mandaat voor externe leningen gold een dekking van 70 % die volledig in het gemeenschappelijk voorzieningsfonds moest worden gestort. De onderliggende rechtsgrondslag in artikel 13 van Besluit (EU) 2022/1628 van het Europees Parlement en de Raad van 20 september 2022 verplicht de Commissie de toereikendheid van het voorzieningspercentage van 70 % vanaf 30 juni 2023 om de zes maanden te herzien, alsook op ad-hocbasis indien de ontwikkelingen zulks vereisen. Wanneer de Commissie het passend acht om het voorzieningspercentage te verhogen of te verlagen, is zij bevoegd daartoe een gedelegeerde handeling vast te stellen. De Commissie rondde haar eerste evaluatie in juli 2023 af⁽²⁰⁾ en kwam tot de conclusie dat er onvoldoende nieuwe duurzame en betekenisvolle elementen waren die een opwaartse of neerwaartse wijziging van het voorzieningspercentage van 70 % zouden rechtvaardigen. Bij haar tweede evaluatie liet de Commissie het Europees Parlement en de Raad in december 2023 weten dat de economie van Oekraïne weliswaar positieve ontwikkelingen doormaakte, maar dat er onvoldoende bewijs was dat deze ontwikkelingen dusdanige duurzame en betekenisvolle effecten op de toereikendheid van dit voorzieningspercentage hadden om

¹⁸ Dit betreft de buitengewone MFB van 1 miljard EUR zoals goedgekeurd bij Besluit (EU) 2022/1201 van 12 juli 2012, en de buitengewone MFB van 5 miljard EUR zoals goedgekeurd bij Besluit (EU) 2022/1628 van 20 september 2023.

¹⁹ In de verordening wordt daarnaast bepaald dat het voorzieningspercentage halfjaarlijks wordt herzien vanwege de buitengewone onzekerheid door de huidige oorlog.

²⁰ Werkdocument van de diensten van de Commissie — First review of the 70 % provisioning rate for Macro-financial Assistance (MFA) and certain EIB loan disbursements covered by the External Lending Mandate (ELM) to Ukraine, SWD(2023) 264 final van 18.7.2023.

af te wijken van de bevindingen van de eerste evaluatie. Tegen deze achtergrond stelde de Commissie voor het voorzieningspercentage van 70 % aan te houden. Besloten werd een bredere evaluatie met betrekking tot de toereikendheid van het voorzieningspercentage uit te voeren zodra er meer duidelijkheid is over betekenisvolle ontwikkelingen en gebeurtenissen. Daarbij zou het met name gaan om de ontwikkeling van het IMF-programma en de verwezenlijking van brede steun door donoren voor het jaar 2024 en daarna, met inbegrip van de EU-faciliteit voor Oekraïne.

Wat de financiële steun voor Oekraïne in 2023 betreft, werd besloten dat de aan deze lening verbonden risico's op een andere manier dan bij de MFB-pakketten van 2022 voor Oekraïne zouden worden gedekt om het verdringingseffect van de aanzienlijke steun aan Oekraïne via de MFB+-operatie van 18 miljard EUR op toekomstige MFB-operaties in andere partnerlanden te beperken. Meer in het bijzonder is de bijbehorende financiële verplichting boven de MFK-maxima gegarandeerd via de zogeheten "marge". De marge is het verschil tussen het maximum van de eigen middelen (d.w.z. het maximumbedrag aan middelen dat van de lidstaten in een bepaald jaar mag worden gevraagd) en de middelen die de Commissie daadwerkelijk nodig heeft voor de financiering van de budgettaire uitgaven. Deze nieuwe oplossing werd overeengekomen en ingevoerd via een gerichte wijziging van de MFK-verordening in december 2022 ⁽²¹⁾. Aangezien MFB+ is gekoppeld aan een garantie vanuit de EU-marge ter vervanging van de reguliere voorzieningen uit hoofde van verordening NDICI — Europa in de wereld, heeft de vrijgave van middelen in het kader van MFB+ geen rechtstreeks effect op het totaalbedrag van de budgettaire voorzieningen. Op basis van deze ervaringen voorziet de door de EU-medewetgevers op 29 februari 2024 goedgekeurde Oekraïenefaciliteit in een vergelijkbare garantie vanuit de marge voor leningen die in het kader van dit instrument worden verstrekt. Dit werd mogelijk dankzij een wijziging van de MFK-verordening 2021-2027²² in het kader van de tussentijdse herziening van het MFK, zoals voorgesteld door de Commissie in juni 2022 en overeengekomen en goedgekeurd in februari 2024. Als onderdeel van de brede politieke overeenkomst zal de faciliteit voor Oekraïne ook een rentesubsidie omvatten en de gestorte voorziening van 9 % voor de buitengewone MFB-operaties die eind 2023 nog niet waren vastgelegd (circa 225 miljoen EUR).

6. VOORUITBLIK — MFB-OPERATIES EN DE BEGROTINGSSITUATIE IN 2024

Gezien de crisisgerichte aard van MFB is het onmogelijk om met enige mate van zekerheid een prognose te geven van toekomstige operaties voor de resterende periode van dit MFK. In deze afdeling worden daarom operaties beschreven die al in 2024 zijn goedgekeurd, en potentiële operaties, hetgeen de niet-programmeerbare aard van MFB-initiatieven illustreert.

Op 8 oktober 2023 verzochten de Jordaanse autoriteiten om een MFB-vervolgoperatie van 700 miljoen EUR. Dit verzoek om aanvullende bijstand vond plaats in een situatie van toenemende onzekerheid en regionale instabiliteit, niet in de laatste plaats vanwege de oplopende spanningen in het Midden-Oosten. In januari 2024 keurde de raad van bestuur van het IMF een nieuwe EFF-regeling voor Jordanië goed voor een bedrag van 1,2 miljard USD voor de periode 2024-2027. Jordanië heeft te kampen met structurele economische tekortkomingen die zich vertalen in chronische

²¹ PB L 325 van 20.12.2022, blz. 11.

²² PB L, 2024/765, 29.2.2024.

begrotingstekorten en tekorten op de lopende rekening, en is kwetsbaar voor externe schokken die tot uiting komen in grote externe financieringstekorten, die gezien de huidige grote neerwaartse risico's voor het toerisme en de handel naar verwachting van hardnekkige aard zullen blijven. Gezien het bovenstaande kwam de Commissie op 8 april 2024 met een nieuw MFB-voorstel⁽²³⁾ voor een bedrag van maximaal 500 miljoen EUR aan leningen dat tussen 2024 en 2027 in drie tranches moet worden uitbetaald.

Op 12 maart 2024 heeft Egypte om macrofinanciële bijstand voor een bedrag van 5,5 miljard EUR verzocht na ondertekening van een nieuw akkoord op technisch niveau met het IMF en een verhoging van het huidige IMF-programma van 3 miljard USD naar 8 miljard USD. Ook Egypte is getroffen door externe schokken, met name de aanhoudende Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne en de neveneffecten van de oplopende spanningen in het Midden-Oosten. De daaruit voortvloeiende kapitaaluitstroom en dalende inkomsten uit vreemde valuta als gevolg van het afgenomen toerisme en lagere opbrengsten van het Suezkanaal hebben geleid tot een wezenlijke toename van de externe financieringstekorten, met aanhoudende neerwaartse risico's als gevolg van de complexe geopolitieke situatie. De Commissie heeft derhalve een MFB-pakket voor een bedrag van maximaal 5 miljard EUR voorgesteld, bestaande uit een kortlopende MFB-operatie van maximaal 1 miljard EUR op basis van artikel 213 VWEU, nog uit te betalen in 2024 (door de Raad op 12 april aangenomen), en het grootste deel van het MFB-pakket van maximaal 4 miljard EUR voor de periode 2025-2027 overeenkomstig de gewone procedures uit hoofde van artikel 212 VWEU. Deze operaties zullen de dringende behoeften op korte termijn op het gebied van macro-economische stabilisering lenigen op een voor Egypte en de regio cruciaal moment en zullen de hervormingsagenda van het IMF op middellange en lange termijn ondersteunen en aanvullen doordat ze een veerkrachtiger en duurzamer groeimodel bevorderen.

In november 2022 verzocht Tunesië de EU om 1,2 miljard EUR aan aanvullende macrofinanciële bijstand ter ondersteuning van zijn financieringsbehoeften tegen de achtergrond van een verslechtering van het mondiale klimaat en de hoge grondstofprijzen. Dit verzoek volgde op het akkoord dat in oktober 2022 op technisch niveau met het IMF was bereikt over een nieuwe uitgebreide fondsfaciliteit (vier jaar, ten bedrage van 1,9 miljard USD). De raad van bestuur van het IMF heeft het programma echter nog niet goedgekeurd omdat Tunesië eerder overeengekomen maatregelen nog niet heeft uitgevoerd, met name wat betreft de hervorming van subsidies voor brandstoffen. Dankzij het florerende toerisme en de constante stroom geldovermakingen is de druk op de externe financiering van Tunesië voorlopig afgenomen. Op basis van een zorgvuldige beoordeling van de MFB-randvoorwaarden en de externe financieringsbehoeften van Tunesië staat de Commissie klaar om een voorstel voor nieuwe MFB uit te werken als het IMF-programma eenmaal van start is gegaan, zoals ook werd bevestigd in het kader van het in juli 2023 overeengekomen brede partnerschap tussen de EU en Tunesië.

Evenzo bereikte Libanon in april 2022 een akkoord op technisch niveau met het IMF (vier jaar, 3 miljard USD). Het land heeft echter weinig vooruitgang geboekt wat betreft de lange lijst van eerder overeengekomen acties. Intussen blijft het bbp afnemen, werken tal van overheidsinstellingen niet meer en is de waarde van de valuta dramatisch gedaald,

²³ COM(2024) 159 final.

met als gevolg een grootschalige dollarisatie van de Libanese economie. De Commissie staat klaar om steun te verlenen aan een brede hervormingsagenda, inclusief een MFB-operatie als eenmaal is voldaan aan de randvoorwaarden, waaronder het op schema uitvoeren van het IMF-programma.

De Commissie staat klaar om elk ander toekomstig verzoek om MFB in overweging te nemen en, indien van toepassing, nieuwe en/of MFB-vervolgoperaties voor te stellen aan in aanmerking komende partners.

Tabel 1 bevat een overzicht van de vastleggingen en betalingen van MFB-subsidies en de uitbetaling van MFB-leningen voor 2021, 2022, 2023 en (indicatief) 2024.

Tabel 1: Vastleggingen en betalingen voor MFB-subsidies en uitbetalingen van MFB-leningen 2021-2024 (EUR) ⁽²⁴⁾

In de begroting opgenomen vastleggingskredieten voor subsidies	2021	2022	2023	2024
	227 200	30 114 460	45 423 330	57 367 177
Operationele beoordelingen, evaluaties achteraf	227 200	114 460	423 330	750 000
Andere mogelijke MFB-operaties	–	30 000 000	45 000 000	56 617 177
Vastleggingen, totaal	227 200	30 114 460	45 423 330	57 367 177
In de begroting opgenomen betalingskredieten voor subsidies	362 400	20 868 187	39 880 000	57 367 177
Operationele beoordelingen, evaluaties achteraf	362 400	–	218 845	750 000
MFB Moldavië (EU 2022/563)	–	15 000 000	10 000 000	5 000 000
MFB Moldavië (aanvulling) (EU 2023/1165)	–	–	22 500 000	22 500 000
Andere mogelijke MFB-operaties	–	–	–	29 117 177
Betalingen, totaal	362 400	15 000 000	32 718 845	57 367 177
Ongebruikte toewijzingen voor subsidiebetalingen		5 868 187	7 161 155	–
Uitbetalingen van MFB-leningen				
MFB Jordanië-III (voltooid)	200 000 000	–	200 000 000	–
MFB Moldavië	–	35 000 000	40 000 000	45 000 000
Nood-MFB Oekraïne	–	1 200 000 000	–	–
Buitengewone MFB Oekraïne	–	6 000 000 000	–	–
MFB Moldavië aanvulling	–	–	50 000 000	50 000 000
MFB+ Oekraïne	–	–	18 000 000 000	–
MFB Noord-Macedonië	–	–	–	100 000 000
MFB Egypte (in voorbereiding)	–	–	–	1 000 000 000
Uitbetalingen van MFB-leningen, totaal	200 000 000	7 235 000 000	18 290 000 000	1 195 000 000
MFB-coronaoperaties				
MFB Moldavië (voltooid)	50 000 000	–	–	–
MFB Oekraïne (voltooid)	600 000 000	–	–	–
MFB Jordanië (voltooid)	50 000 000	–	–	–
MFB Tunesië (voltooid)	300 000 000	300 000 000	–	–
MFB Albanië (voltooid)	180 000 000	–	–	–
MFB Bosnië en Herzegovina (gedeeltelijk)	125 000 000	–	–	–

²⁴ In de tabel wordt geen rekening gehouden met eventuele voorstellen voor nieuwe MFB-operaties na april 2024.

uitbetaald)				
MFB Kosovo (voltooid)	50 000 000	—	—	—
MFB Montenegro (voltooid)	30 000 000	—	—	—
MFB Noord- Macedonië (voltooid)	80 000 000	—	—	—
Uitbetalingen van MFB- coronaleningen, totaal	1 465 000 000	300 000 000	—	—
Uitbetalingen van alle MFB-leningen, totaal	1 665 000 000	7 535 000 000	18 290 000 000	1 195 000 000