

Vergaderjaar 2012–2013

21 501-02

Raad Algemene Zaken en Raad Buitenlandse Zaken

Nr. 1228

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 maart 2013

Graag bied ik u hierbij mijn reactie aan op de motie van de heer Segers, Omtzigt en Voordewind waarin mij werd gevraagd om nader in te gaan op de specifieke mensenrechtencriteria waaraan Egypte moet voldoen om in aanmerking te komen voor het Europese-steunpakket (Kamerstuk 21501-20, nr. 736 d.d. 6 februari 2013). Tevens werd mij gevraagd of Egypte momenteel voldoet aan deze criteria en wat de positie van de Nederlandse regering is ten aanzien van het hanteren van deze criteria bij deze en eventuele nieuwe steun aan Egypte. Daarnaast voldoe ik met deze brief aan mijn toezegging aan de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken tijdens het Algemeen Overleg over de Raad Buitenlandse Zaken op 15 november 2012 (Kamerstuk 21501-02, nr. 1203) om uw Kamer na vier maanden te informeren over de stand van zaken in Egypte en mijn toezegging gedaan tijdens het Algemeen Overleg Raad Buitenlandse Zaken van 30 januari jl. om uw Kamer te informeren over de EU-criteria voor steun, de bilaterale inzet en de voortgang van de gesprekken van Egypte met het IMF.

Tijdens de bijeenkomst van de Raad Buitenlandse Zaken op maandag 11 maart jl. heb ik nogmaals, en met nadruk aan het begin van de discussie, onderstreept dat Egypte voortgang met de transitie moet laten zien om het mogelijk te maken Egypte met voldoende publiek draagvlak verdere EU-steun te bieden. Bijvoorbeeld met de bevordering van de ontwikkeling van het maatschappelijk middenveld, de verbetering van de positie en bescherming van vrouwen of de economische ontwikkeling is vooruitgang noodzakelijk. Deze visie werd op zich gedeeld. Tegelijkertijd benadrukte de overgrote meerderheid dat de EU op dit moment met Egypte moet engageren, om de ontwikkeling van Egypte in de richting van een stabiele democratie te bevorderen. Nu Egypte de rug toekeren, zou een contra productief effect hebben en de situatie kunnen doen verslechteren. Ook HV Ashton was deze mening toegedaan. Zij sprak haar teleurstelling uit over ongunstige ontwikkelingen in Egypte en benadrukte

dat de EU, net als de VS al heeft gedaan, verantwoordelijkheid moet nemen voor het bevorderen van een gunstige politieke en sociaal-economische ontwikkeling van haar buurlanden, mede om kwetsbare groepen in deze landen, zoals vrouwen en minderheden, een steun in de rug te geven.

Door de transitie is het belang van Egypte voor de regio niet afgenomen. Het land vervult gezien zijn grootte, cultuur en geschiedenis een voorbeeldfunctie voor de transitie in andere Arabische landen. Met de machtswisseling is het constante buitenlands-politieke beleid van het oude regime weliswaar aan verandering onderhevig, maar Cairo behoudt een cruciale rol in de regionale stabiliteit. Dat doet zich onder andere gelden in het Midden-Oosten Vredesproces, waar de nieuwe machthebbers tijdens de laatste crisis rond Gaza er blijk van gaven zich hun verantwoordelijkheden goed te realiseren. President Morsi heeft aangegeven het vredesverdrag met Israël te zullen honoreren. Ook in de crisis rond Syrië vervult Cairo een belangrijke rol. Indien de transitie in Egypte mocht haperen, zal dat enorme gevolgen hebben voor de regionale stabiliteit en daarmee voor Europa, met name op het gebied van veiligheid, migratie en energietoevoer.

Ontwikkelingen in Egypte

Sinds de omwenteling in Egypte zijn er diverse stappen gezet naar een meer democratische samenleving: de presidentsverkiezingen zijn ordentelijk verlopen, het militaire interim-bestuur is teruggetreden, de civiele controle over het leger is vergroot en het constitutioneel proces is – zij het niet geheel onomstreden – afgerond. Daarmee is het democratiseringsproces uiteraard niet gereed.

Dit jaar zouden ook parlementaire verkiezingen moeten plaatsvinden. President Morsi had aangekondigd dat deze verkiezingen van 22 april tot en met 24 juni 2013 zouden plaatsvinden in vier fases. De nieuwe kieswet op basis waarvan de verkiezingen gehouden moeten worden, is echter door het Egyptisch Administratief Hof teruggestuurd naar het Constitutioneel Hof voor een tweede toetsing. De kieswet werd eerder met commentaar van het Constitutioneel Hof terug verwezen naar de Senaat, die de wet aanpaste maar niet nogmaals aan het Hof voorlegde voor controle. President Morsi heeft laten weten de scheiding der machten en de uitspraak van het Administratief Hof te respecteren. Dat betekent dat de parlementaire verkiezingen vrijwel zeker niet op 22 april a.s. van start kunnen gaan. Hoewel nog niet duidelijk is wanneer de verkiezingen dan wel zullen plaatsvinden, hebben verschillende partijen gesteld door te gaan met de voorbereidingen. Indien het Constitutioneel Hof oordeelt dat de kieswet in overeenstemming is met de grondwet, zullen de oppositiepartijen die zijn verenigd in het *National Salvation Front* hun aanvankelijke beslissing om de verkiezingen te boycotten mogelijk heroverwegen.

Egypte heeft door zijn lange geschiedenis van dictatoriale en repressieve regimes geen democratische traditie ontwikkeld. Het is daarom niet verbazingwekkend, zij het wel zorgelijk, dat noch president Morsi en de *Freedom and Justice Party*, noch de oppositionele partijen bereid lijken te zijn tot onderlinge samenwerking en het sluiten van compromissen. Ook onder de bevolking ontstaat een steeds grotere polarisatie tussen aanhangers van de verschillende partijen. De internationale gemeenschap, waaronder de EU, blijft in contacten met zowel president Morsi en de *Freedom and Justice Party* als de oppositiepartijen wijzen op de noodzaak van een inclusief politiek proces en een constructieve onderlinge dialoog. Het is positief dat de Egyptische regering heeft besloten bij de komende verkiezingen EU-waarnemers toe te laten.

Naast transparante politieke processen en eerlijke en vrije verkiezingen vraagt een waarlijk democratische samenleving ook om goed bestuur, handhaving van de rechtsstaat en respect voor mensenrechten. De ontwikkelingen op dat terrein zijn niet onverdeeld positief en zijn dan ook voortdurend onderwerp van aandacht en discussie bij de interactie tussen Egypte en de internationale gemeenschap. Daarbij blijft vooralsnog het uitgangspunt dat de internationale gemeenschap de ontwikkelingen in Egypte kritisch-constructief volgt en bereid is Egypte te steunen bij verdere democratisering en ontwikkeling van de rechtsstaat.

De Nederlandse regering en de EU stellen de zorgpunten ten aanzien van de ontwikkelingen in Egypte voortdurend aan de orde. De Nederlandse ambassade in Cairo staat in nauw contact met de Egyptische autoriteiten en vraagt daarbij aandacht voor de problemen op politiek, economisch en maatschappelijk gebied, inclusief mensenrechten. In januari was ER-voorzitter Van Rompuy in Egypte en in de afgelopen weken bezochten zowel EU Speciale Vertegenwoordiger Leon (Zuidelijke Buurlanden) als Speciale Vertegenwoordiger Lambrinidis (Mensenrechten) Egypte. Nog geen week geleden was Helga Schmid, plaatsvervangend Secretaris Generaal van de EDEO, in Cairo om de zorgen van de EU over hervormingen in Egypte te bespreken.

Een van de punten van zorg over de afgelopen periode is dat geweld tegen vrouwen is toegenomen. De beelden van wat vrouwen is overkomen op het Tahrir plein spreken daarbij voor zich. De Egyptische autoriteiten hebben tot dusverre nauwelijks onderzoek verricht naar de recente incidenten en er is vooralsnog geen sprake van aanhouding van verdachten. Dit is zorgwekkend en is dan ook een van de punten die de EU Speciaal Vertegenwoordiger Mensenrechten Lambrinidis (EUSV) heeft besproken tijdens zijn bezoek aan Egypte op 10 tot 13 februari jl. Premier Qandil heeft in reactie op de publieke verontwaardiging over het geweld tegen vrouwen aangekondigd dat zijn kabinet op dit moment werkt aan maatregelen die dit soort geweld tegengaan.

Een ander punt van zorg dat EUSV Lambrinidis namens alle lidstaten heeft opgebracht, is het restrictieve karakter van de ontwerp-wetsvoorstellen voor respectievelijk de regulering van stakingen en demonstraties en over de positie van (internationale) NGO's. De voorstellen die nu circuleren, zouden de bewegingsvrijheid van demonstranten en NGO's minimaliseren en het nog lastiger maken voor buitenlandse NGO's om in Egypte te werken. Ook de Nederlandse ambassadeur heeft bij twee van de meest betrokken Egyptische ministers gepleit voor het waarborgen van de bewegingsvrijheid van (internationale) NGO's en houdt de ontwikkelingen nauwlettend in de gaten.

Tot slot heeft EUSV Lambrinidis gesproken over de noodzaak de politie beter op te leiden om geweld tegen vreedzame betogers tegen te gaan en daarbij EU-steun aangeboden bij de training van politie en het invoeren van *Security Sector Reform* (SSR). De aanhoudende gewelddadige confrontaties tussen betogers en (oproer)politie bewijzen dat de autoriteiten nog geen goede strategie voor de handhaving van de openbare orde bij grote menigten hebben ontwikkeld. Het wantrouwen onder de Egyptische bevolking tegen politie- en overige veiligheidstroepen groeit, hetgeen de rechtsstaat dreigt te ondermijnen. De Egyptische regering heeft de steun van de EU bij mensenrechtentraining van de politie en SSR aanvaard. De Egyptische autoriteiten meldden verder nieuwe wetgeving tegen marteling in voorbereiding te hebben.

In het algemeen is het kabinet van oordeel dat de Europese Commissie met de inzet van de diverse steuninstrumenten binnen haar competentie op een verstandige wijze een bijdrage probeert te leveren aan verdere ondersteuning van de democratische transitie in Egypte en aan versterking van de regionale stabiliteit. De Commissie toetst daarbij op zorgvuldige wijze aan de geldende hieronder beschreven criteria waarbij een afweging plaatsvindt tussen programma elementen en doelstellingen alsmede kanaalkeuzes, waarmee het principe «more for more, less for less» in praktijk wordt gebracht.

– *ENPI*

Het Europees Nabuurschapsbeleid is gestart in 2004 als overkoepelend beleid voor de oostelijke en zuidelijke burens van de EU. De tien zuidelijke partners zijn Algerije, Egypte, Israël, Jordanië, Libanon, Libië, Marokko, Palestijnse Gebieden, Syrië en Tunesië. Financiering van programma's in partnerlanden verloopt sinds 2007 via het *European Neighbourhood Policy Instrument* (ENPI). Voor de periode 2007–2013 is een totaalbedrag beschikbaar uit ENPI van rond de EUR 13 miljard. Grofweg tweederde daarvan is bestemd voor de zuidelijke buurlanden.

Het reguliere, doorlopende EU-hulppakket voor Egypte wordt gefinancierd uit het ENPI (ref. Kamerstuk 21 501-02, nr. 1219 van 29 januari jl.). Voor Egypte is voor de periode 2011–2013 EUR 449 miljoen gereserveerd (Kamerstuk 32 623 nr. 2, vergaderjaar 2010–2011). Deze fondsen worden besteed op basis van een meerjarenprogramma. Dit programma en de jaarlijkse toedeling van fondsen zijn – in het daartoe geëigende beheerscomité (ENPI-comité) – goedgekeurd door de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen op voordracht van de Europese Commissie. Het is verder aan de Europese Commissie om de daadwerkelijke allocatie te effectueren. Naar verwachting zal de Europese Commissie binnenkort beslissen over het toekennen van EUR 110 miljoen van de totale EUR 449 miljoen. Het ENPI-programma in Egypte is gericht op lange termijn ontwikkeling en financiert, onder andere, activiteiten gericht op democratisering en mensenrechten, economie, publieke diensten, goed bestuur en maatschappelijk middenveld.

Voor EU-steun aan Egypte uit het ENPI geldt dat de hulp kan worden opgeschort wanneer een aantal fundamentele beginselen door een partnerland niet worden geëerbiedigd, zoals de waarden van vrijheid, democratie, eerbiediging van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden en de rechtsstaat. De Raad kan hierover een besluit nemen met gekwalificeerde meerderheid, op voorstel van de Commissie.

– *Het SPRING-programma*

Het *Support for Partnership, Reform and Inclusive Growth* (SPRING)-programma is opgezet in september 2011 en staat open voor alle zuidelijke buurlanden van de Europese Unie. Het doel van het programma is om landen in transitie te steunen bij democratisering en bij het verbeteren van de sociaal-economische situatie. Per land wordt een op maat gesneden programma samengesteld. Het totaalbedrag voor het SPRING-programma voor 2011–2013 is EUR 540 miljoen. Tot nu toe zijn fondsen geprogrammeerd voor de landen: Algerije, Egypte, Jordanië, Libanon, Marokko en Tunesië.¹

¹ Kamerstukken 22 112, nr. 1184 en 32 623 nr. 16 vergaderjaar 2010–2011 en Kamerstuk 22 112 nr. 1426, vergaderjaar 2011–2012)

Wanneer de Europese Commissie het besluit heeft genomen om een land in aanmerking te laten komen voor fondsen uit het SPRING-programma, op basis van de criteria die ik noemde in mijn brief van 29 januari jl. (Kamerstuk 21 501-02 Nr. 1219)², worden voorts specifieke, op maat gemaakte voortgangscriteria (*benchmarks*) op het gebied van mensenrechten, democratisering en goed bestuur opgesteld. Alvorens de fondsen daadwerkelijk over te maken, beoordeelt de Europese Commissie of het partnerland aan deze voortgangscriteria voldoet.

Reeds tijdens de EU-Egypte Task Force van 14 november 2012 te Cairo kondigde de Europese Commissie aan EUR 90 miljoen vrij te geven voor goed bestuur en transparantie ten aanzien van het financiële beleid van de Egyptische overheid.

Uit recent contact met de Europese Commissie is gebleken dat voor Egypte nog geen voortgangscriteria zijn vastgesteld.

Tijdens de Raad Buitenlandse Zaken van 11 maart jl. was de overgrote meerderheid van de lidstaten, hoewel zij de zorgen over de ontwikkelingen deelden, de mening toegedaan dat juist nu actief engagement van de EU met Egypte noodzakelijk is. Het SPRING-programma en ENPI vormen voor de Europese Commissie cruciale onderdelen in de uitvoering van een EU beleid van engagement met Egypte.

– *Macro-financiële steun*

De Egyptische autoriteiten hebben in november 2012 een verzoek bij de EU ingediend voor macro-financiële steun, aangezien zij kampen met ernstige betalingsbalansproblemen. De Europese Commissie heeft hiertoe een voorstel gedaan van in totaal EUR 500 miljoen voor 2014 en 2015, in lijn met de afspraken gemaakt tijdens de EU-Egypte *Task Force* van november 2012. Deze steun zal bestaan uit concessionele leningen ad EUR 450 miljoen en subsidies ad EUR 50 miljoen en is afhankelijk van goedkeuring van een IMF programma. De Raad en het Europees Parlement moeten bovendien nog formeel hun goedkeuring geven aan de macro-financiële steun voor Egypte. Besluitvorming hierover in de Raad geschiedt op basis van gekwalificeerde meerderheid. Het EP heeft in het geval van macro-financiële steun medebeslissingsbevoegdheid.

– *Neighbourhood Investment Facility (NIF)*

De EU heeft daarnaast EUR 163 miljoen beschikbaar gesteld uit de *Neighbourhood Investment Facility* (NIF). Voor 2013 zijn uitgaven van maximaal EUR 53 miljoen voorzien. Het NIF verstrekt hulp gelden ter aanvulling van grote leningen, gericht op het verbeteren van de economische situatie. Concreet is de EU onder het NIF gestart met het uitbetalen van EUR 40 miljoen ten behoeve van openbaar vervoer (metro in Cairo) samen met, onder meer, de Europese Investeringsbank. Daarnaast zit voor 2013 nog EUR 13 miljoen in de pijplijn voor een grootschalig waterproject. Dit project is echter aangehouden omdat het is gekoppeld aan het afsluiten van een akkoord tussen Egypte en het IMF.

– *EIB en EBRD*

De Europese Investeringsbank (EIB) en Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling (EBRD) hebben vanaf 2012 elk een bedrag voor leningen van maximaal EUR 1 miljard per jaar opengesteld voor Egypte.

² Maatstaven om te beoordelen of een land in aanmerking komt voor SPRING fondsen zijn: het houden van vrije democratische verkiezingen, respect voor vrijheid van vergadering, en meningsuiting en het toestaan van vrije pers en media.

Het betreft hier nadrukkelijk maximumbedragen voor de mogelijkheid om te lenen. In het geval van de EBRD staat dit bedrag overigens open voor vier landen: behalve Egypte ook voor Tunesië, Marokko en Jordanië.

De EBRD kan op basis van artikel 1 van de EBRD-statuten alleen werken in landen die geïnteresseerd zijn aan democratisering, pluralisme en de beginselen van de markteconomie. Besluiten over deze toetsing worden genomen door de Raad van Bewindvoerders met gekwalificeerde meerderheid van stemmen. De Bank kan besluiten activiteiten te beperken in landen die niet aan de toetsingscriteria voldoen. De Nederlandse bewindvoerder heeft in de Raad van Bewindvoerders een stemrecht van 2,48%.

De EIB opereert met geld van de kapitaalmarkten en hanteert daarbij strikte financiële conditionaliteiten. De EIB kan ook om politieke redenen leningen stopzetten en doet dat in praktijk indien de EU (Raad, Commissie en EP) hiertoe besluit, zoals in het geval van Syrië gebeurde.

Tot slot

De ontwikkelingen in Egypte zijn zorgelijk, niet alleen op politiek, maar ook op sociaaleconomisch gebied. De slechte economische situatie, toenemende inflatie (op voedselproducten bijna 10% per jaar) en werkloosheid en de daarmee gepaard gaande sociale onrust vormen een risico voor de stabiliteit van het land.

Daarnaast schort het aan veiligheid: de politie grijpt niet of juist disproportioneel hard in of staakt in sommige gevallen. In Port Said en Cairo leidde de bevestiging van de terdoodveroordeling in hoger beroep van 21 voetbalsupporters tot onlusten. Het kabinet zal overigens met klem bij de Egyptische autoriteiten er op aandringen deze vonnissen niet ten uitvoer te brengen.

Voor de stabiliteit van Egypte is een snelle afronding van besprekingen met het IMF over een volwaardig economische hervormingsprogramma van groot belang. De verwachting is echter dat dit niet op korte termijn zal gebeuren: waarschijnlijk niet voor de afronding van de verkiezingen.

Een aanzienlijk deel van de EU-fondsen is, zoals hierboven vermeld, gekoppeld aan het vrijgeven van de IMF-fondsen en komt daardoor vooralsnog ook niet beschikbaar, namelijk macro-financiële steun ad EUR 500 miljoen en een deel van de hulpverlening uit het NIF ad EUR 13 miljoen. Ook zijn de SPRING fondsen die de EU beschikbaar heeft voor Egypte ad EUR 90 miljoen, zoals ik hierboven al vermeldde, op dit moment nog niet uitbetaald. Hetzelfde geldt voor een deel van de middelen uit het reguliere hulpprogramma onder het nabuurschapsbeleid (ENPI, EUR 110 miljoen).

De EU en de bredere internationale gemeenschap zullen voortdurend moeten bepalen of de politieke en maatschappelijke maatregelen zoals deze door president Morsi en zijn regering worden genomen inderdaad bijdragen aan de transitie naar een democratische rechtsstaat. Wij uiten onze kritiek en bieden steun aan het transitieproces in Egypte. In de ogen van het kabinet biedt de huidige praktijk waarin conditionaliteit wordt toegepast en tegelijkertijd een intensieve dialoog wordt gevoerd met de Egyptische autoriteiten, oppositie en andere relevante actoren, de beste kansen om bij te dragen aan een voorspoedig verloop van de Egyptische transitie.

Ook de Amerikaanse Minister van Buitenlandse Zaken Kerry heeft tijdens zijn recente bezoek aan Egypte zijn zorgen geuit over het gebrek aan dialoog en een inclusiever bestuur en over vrouwenrechten, straffe-

loosheid en de voortgang van hervormingen. Daarnaast heeft hij – met het oog op de nijpende economische situatie in Egypte en het risico dat deze vormt voor de stabiliteit van het land – echter wel USD 250 miljoen aangekondigd ter ondersteuning van Egypte. Een stap die volgens Kerry zelf klein is vergeleken met de noden van het land.

Nederland volgt de ontwikkelingen in Egypte kritisch en ondersteunt, waar mogelijk, een vreedzame transitie door bij alle betrokken Egyptische partijen en groeperingen te pleiten voor democratisering door middel van dialoog en een inclusief politiek proces. Nederland houdt de vinger aan de pols bij politieke en maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de voorbereidingen voor de verkiezingen en de ontwikkeling van de rechtsstaat, respect voor mensenrechten – inclusief die van vrouwen en minderheden – het tegengaan van straffeloosheid en wetgeving over NGO's en het recht op demonstreren. Nederland ondersteunt deze processen ook door middel van activiteiten op het gebied van mensenrechten, gender, goed bestuur, water en sanitatie en met projecten gefinancierd uit Matra Zuid gericht op private sector ontwikkeling, democratisering, rechtsstaat en goed bestuur.

Het kabinet houdt voor ogen dat transformatie een proces van lange adem is, waarbij gevestigde belangen hervormingspogingen frustreren. Die ervaring hebben we ook in Oost-Europa gehad, waarbij die landen ook nog een toetredingsperspectief voor de Europese Unie hadden. Het is onwaarschijnlijk dat zich met de Arabische revoluties een lineair proces voltrekt. Een (tijdelijke) stagnatie bij de processen in de Arabische regio moet niet leiden tot defaitisme bij de buitenwereld en de verleiding zich te distantiëren.

De bevolking in deze landen heeft voortdurende ondersteuning en aanmoediging nodig om moed en vasthoudendheid te houden bij de vervulling van hun legitieme wensen. Daarbij geldt dat Egypte van niet te onderschatten belang is als voorbeeldfunctie voor de transitie in andere Arabische landen, voor de stabiliteit in de bredere regio en daarmee voor de toekomst van Europa.

De minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans