

Vergaderjaar 2024–2025

26 234

Vergaderingen Interim Committee en Development Committee

Nr. 304

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 april 2025

Hierbij stuur ik u de Geannoteerde Agenda voor de inzet van het Koninkrijk der Nederlanden tijdens de voorjaarsvergadering van het IMF van 22–26 april 2025 en de inzet van Nederland bij de ministeriële vergadering van de Coalition of Finance Ministers for Climate Action (CFMCA).

De Minister van Financiën,
E. Heinen

Geannoteerde agenda voor de inzet van het Koninkrijk der Nederlanden tijdens de voorjaarsvergadering van het IMF op 22 tot 26 april 2025

Inleiding

Van 22 tot 26 april 2025 vindt de voorjaarsvergadering van het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en de Wereldbank (WB) plaats in Washington D.C. Tijdens de voorjaarsvergadering vinden bijeenkomsten plaats van het *International Monetary and Financial Committee* (IMFC), het *Development Committee* van de Wereldbank, de *G20 Finance Ministers and Central Bank Governors* (FCMBG) en de *Coalition of Finance Ministers for Climate Action* (CFMCA). Het IMFC is het politieke adviesorgaan van het IMF, waaraan Ministers van Financiën en centralebankpresidenten deelnemen. De Ministers van Nederland en België vertegenwoordigen op roterende basis de Nederlands-Belgische kiesgroep. Dit jaar vertegenwoordigt België de kiesgroep in het IMFC. Minister Heinen zal namens Nederland deelnemen aan de tweede G20 FCMBG onder Zuid-Afrikaans voorzitterschap. Daarnaast zal Nederland samen met Indonesië en Oeganda de ministeriële bijeenkomst van de CFMCA voorzitten. Uw Kamer ontvangt een separate geannoteerde agenda voor de vergadering van het Development Committee.

Geopolitieke ontwikkelingen zullen naar verwachting centraal staan tijdens de voorjaarsvergadering. De dreiging van handelsbelemmeringen door de Verenigde Staten en mogelijke vergelding door handelspartners leiden tot toegenomen onzekerheid, potentiële fragmentatie van het internationale handelssysteem en het risico op schoksgewijze correcties op financiële markten en een groeivertraging van de mondiale economie. De discussie tijdens de voorjaarsvergadering zal zich eveneens richten op het belang van voortdurende steun aan Oekraïne en de macro-economische gevolgen van hogere defensie-uitgaven tegen een achtergrond van hoge schuldniveaus. De opstelling van de VS tijdens de voorjaarsvergadering is onzeker. De regering-Trump heeft een decreet uitgevaardigd om de deelname aan internationale organisaties, waaronder het IMF en de Wereldbank, te evalueren. Tegen deze achtergrond blijft sterke multilaterale samenwerking, alsmede het versterken van het groeivermogen van de economie van lidstaten, van groot belang in het streven naar economische stabiliteit en duurzame groei. In deze geannoteerde agenda wordt de mondiale economische situatie en de inzet van het Koninkrijk tijdens de voorjaarsvergadering uiteengezet. Tot slot wordt ook de inzet voor de ministeriële vergadering van de CFMCA toegelicht.

Internationaal Monetair Fonds

Mondiale economische ontwikkelingen: geopolitieke spanningen en toegenomen beleidsonzekerheid

De huidige wereldeconomie kenmerkt zich door gematigde groei en toenemende geopolitieke en economische fragmentatie. In de meest recente raming van januari, waarin het IMF nog geen rekening houdt met de invoering van tarieven, voorspelt het IMF een wereldwijde bbp-groei van 3,3% voor 2025 en 2026, onder het langjarige gemiddelde (2000–2019) van 3,7%. Voorafgaand aan de voorjaarsvergadering zal het IMF nieuwe ramingen publiceren. Door de recent ingevoerde invoerheffingen en de toegenomen beleidsonzekerheid zal de mondiale bbp-groei naar verwachting lager uitvallen. Toenemende geopolitieke fragmentatie verstoort immers de efficiënte allocatie van kapitaal alsook schaalvoordelen in productie van goederen en diensten. De internationale onzekerheid omtrent handelsbeleid en veiligheid is sinds de verkiezingen

in de Verenigde Staten sterk toegenomen¹ en is nu hoger dan tijdens de eerste termijn van Trump, wat investeringen remt. Het Koninkrijk onderstreept in deze tijden het belang van vrijhandel en benadrukt de noodzaak van multilaterale samenwerking om een economische orde te behouden die vrijhandel en de efficiënte allocatie van kapitaal bevordert. Juist in het huidige tijdsgewricht ziet het Koninkrijk een belangrijke rol weggelegd voor het IMF, dat internationale samenwerking, vrijhandel en verstandig economisch beleid bevordert.

Een sterke en goed functionerende Europese interne markt is cruciaal voor economische groei en weerbaarheid, zeker nu de eurozone volgens IMF-ramingen slechts een bescheiden groei van 1,0% in 2025 en 1,4% in 2026 kent. Met name Frankrijk, Italië en Duitsland blijven achter, met een verwachte groei van minder dan 1% in 2025. Nederland presteert beter, met een geraamde groei van 1,6% in 2025 en 1,8% in 2026. Het wegnemen van resterende belemmeringen binnen de interne markt kan de welvaart vergroten. Onderzoek van het IMF wijst uit dat handelsbarrières binnen de EU qua kosten gelijkstaan aan invoerheffingen van 44% op goederen en 110% op diensten, drie keer zo hoog als de handelsbarrières tussen de Amerikaanse staten.² Daarnaast kan voortgang op de ontwikkeling van een kapitaalmarktunie onder meer de beschikbaarheid van durfkapitaal voor jonge innovatieve bedrijven vergroten. Handelsbelemmeringen nemen wereldwijd juist toe, met een verdrievoudiging tussen 2019 en 2024 en verdere toename in het vooruitzicht.³ Internationale organisaties vormen een belangrijke basis van het op regels gebaseerde multilaterale systeem, dat een van de belangrijkste bouwstenen is onder de Europese welvaart. Het Koninkrijk ziet het instellen van handelsbarrières zoals invoerheffingen als onverstandig beleid. Invoerheffingen verlagen handel, investeringen en nationale productie permanent, zo bevestigde recent IMF-onderzoek opnieuw.⁴ Daarnaast wijst het IMF op het verhogen van de langetermijngroei als een belangrijke mondiale doelstelling. Aan de lage groeiverwachtingen op lange termijn liggen volgens het IMF drie oorzaken ten grondslag. Ten eerste neemt het mondiale arbeidsaanbod minder snel toe dan voorheen. Tot 2030 groeit het arbeidsaanbod met slechts 0,3%; minder dan een derde van het pre-pandemische gemiddelde. Ten tweede drukken dalende investeringen, veroorzaakt door lage groeiverwachtingen en beleidsonzekerheid, de economische groei. Ten derde vertraagt de onderliggende productiviteitsgroei. Groeibevorderend beleid en hervormingen zijn nodig om de allocatie van arbeid en kapitaal te verbeteren en zo de productiviteit te verhogen.⁵ Het Koninkrijk onderschrijft het belang van een goed investeringsklimaat en voldoende economische dynamiek. Beleid dat hierin voorziet draagt bij aan een efficiëntere allocatie van arbeid en kapitaal en vergroot zo onze welvaart. Het IMF wijst daarnaast ook op andere risico's voor verdere groeivertraging in de toekomst. Zo kunnen aanhoudend hoge rentes als gevolg van persistente inflatie de investeringen en daarmee ook de economische groei verder vertragen. De mondiale inflatie daalt naar verwachting tot gemiddeld 4,2% in 2025 en 3,5% in 2026. Hoewel er verschillen tussen landen bestaan, constateert het IMF dat inflatie sneller afneemt in ontwikkelde economieën dan in opkomende markten. De VS is hierop een uitzondering. De afnemende arbeidsmarktkrapte en de verwachte daling van energieprijzen brengen de inflatie dichterbij de doelstellingen van centrale banken. Desondanks

¹ <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2025/01/17/world-economic-outlook-update-january-2025>

² <https://www.imf.org/en/News/Articles/2024/12/15/sp121624-europes-choice-policies-for-growth-and-resilience>

³ <https://www.imf.org/en/News/Articles/2024/05/07/sp-geopolitics-impact-global-trade-and-dollar-gita-gopinath>

⁴ The Macroeconomic Consequences of Import Tariffs and Trade Policy Uncertainty

⁵ World Economic Outlook, April 2024: Steady but Slow: Resilience amid Divergence

waarschuwt het IMF voor het risico van aanhoudend hoge inflatie, bijvoorbeeld door verankerde verwachtingen van hogere inflatie, invoerheffingen of geopolitieke onzekerheid, die de volatiliteit van energieprijzen vergroot en opwaartse risico's met zich meebrengt. Door de verhoogde risico's van met name externe schokken, is het verwachte rentepad van centrale banken in ontwikkelde economieën ook volatieler. Desondanks halen centrale banken nog steeds de voet van de rem en wordt het monetaire beleid minder restrictief.

Begrotingsdiscipline is van belang om te voorkomen dat begrotingsbeleid inflatie verder opdrijft. Na jaren van ruim begrotingsbeleid als reactie op verschillende economische schokken benadrukt het IMF het belang van begrotingsdiscipline, waarbij schuld niveaus worden gestabiliseerd en begrotingsbuffers hersteld. Prudent begrotingsbeleid in combinatie met groeibevorderende hervormingen dragen bij aan het beheersen van inflatie en het verlagen van publieke schulden.⁶ Het Koninkrijk onderschrijft het belang van prudent begrotingsbeleid en structurele hervormingen om langetermijnuitdagingen, zoals klimaatverandering en vergrijzing, op verantwoorde wijze het hoofd te bieden. Bovendien vergt de urgente noodzaak om in nationale veiligheid te investeren prioritering binnen de begroting.

Positie VS en quotaherziening

De hoge mate van beleidsonzekerheid in het huidige geopolitieke speelveld heeft mogelijk ook gevolgen voor het IMF. Op 4 februari 2025 heeft President Trump een decreet uitgevaardigd om binnen 180 dagen te evalueren of deelname aan internationale organisaties, conventies en verdragen in het belang van de VS is en in hoeverre hervormingen of uittreding nodig zijn. De VS onthoudt zich momenteel in beginsel van stemming bij het IMF. Aangezien reguliere besluitvorming, zoals over IMF-programma's, slechts een eenvoudige meerderheid vereist, heeft deze positie van de VS op dit moment geen gevolgen voor de continuïteit van de activiteiten van het IMF. Voor een aantal fundamentele beleidsherzieningen, zoals ten aanzien van quota (het permanente kapitaal van het IMF), is een 85% meerderheid vereist. Dit betekent dat de VS met een stemgewicht van 16,5% kan blokkeren. In 2023 is een akkoord bereikt over de 16^e quotaherziening van het IMF, waarbij quota worden verhoogd en tijdelijke leeninstrumenten worden verlaagd. Elke lidstaat moet nu voor de deadline van 15 mei individueel instemmen met het akkoord, zodat de herziening geïmplementeerd kan worden. De VS heeft dat nog niet gedaan. Als de VS niet instemt dan treedt het akkoord niet in werking en wordt implementatie verder uitgesteld.

Het relatieve quota-aandeel en stemgewicht per land is gelijk gebleven bij de 16^e quotaherziening. Het IMFC heeft in oktober het belang van een verschuiving van quota-aandelen benadrukt. Hierbij heeft het IMFC verwezen naar werk in de raad van bewindvoerders om vóór medio 2025 opties te ontwikkelen voor een verschuiving van quota-aandeel naar ondervertegenwoordigde, opkomende economieën met oog op de 17^e quotaherziening. Vooral China en een aantal andere opkomende economieën zijn momenteel ondervertegenwoordigd in het bestuur van het IMF. De positie van de VS zal bepalend zijn voor het perspectief op voortgang van deze discussie.

Het Koninkrijk onderstreept in deze tijden van geopolitieke onzekerheid het belang van multilaterale samenwerking en specifiek van een sterk IMF in het centrum van het mondiale financiële systeem. Nederland heeft reeds ingestemd met de 16^e quotaherziening en steunt spoedige implementatie. Met betrekking tot de 17^e quotaherziening blijft Nederland

⁶ <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2024/10/22/world-economic-outlook-october-2024>

openstaan voor een beperkte verschuiving van quota zolang dit plaatsvindt op basis van een eerlijke verdeling onder oververtegenwoordigde landen. Nederland blijft daarbij optrekken met andere Europese landen en middelgrote, open economieën om posities af te stemmen.

Opkomende economieën en lage-inkomenslanden

Hoewel opkomende economieën hogere groei laten zien dan geavanceerde economieën, is ook hier een vertraging zichtbaar. In China viel de groei in 2024 met 4,7% wat lager uit dan de door het IMF verwachte 4,8% en de regeringsdoelstelling van 5%. De groei in India blijft naar verwachting robuust – 6,5% in 2025 en 2026 – en die in Brazilië stabiel maar niet hoog: 2,2% in 2025 en 2026. Daarnaast zijn ook in opkomende economieën de schuldniveaus het laatste decennium gestegen, met name in China, wat vraagt om prudent begrotingsbeleid. De groei in lage-inkomenslanden (LICs) is neerwaarts bijgesteld naar 4,2% in 2025 en 2026 voor Sub-Sahara Afrika als gevolg van maatschappelijke onrust, extreme weersomstandigheden en verstoringen in de productie en het transport van olie.

Argentinië

Argentinië, de grootste debiteur van het IMF, vertoont tekenen van economische stabilisatie. Onder president Javier Milei zijn binnen het IMF-programma aanzienlijke stappen gezet om de macro-economische balans te herstellen. Terwijl de economie in 2024 met 3,5% kromp, wordt voor 2025 een economische groei van 5% verwacht. Het IMF-programma werd in januari 2025 afgerond, en de Argentijnse autoriteiten onderhandelen momenteel over een opvolgprogramma. Het Koninkrijk erkent de recente vooruitgang op het gebied van begrotingsbeleid, monetair beleid en structurele hervormingen, maar ziet ook uitdagingen. In de lopende onderhandelingen benadrukt het Koninkrijk daarom het belang om lessen te trekken uit het vorige programma, zoals onder meer het behoud van voldoende politieke commitment gedurende een programma, en van voldoende aandacht voor de sociale impact van de hervormingen.

Oekraïne

De voortdurende Russische aanvallen op Oekraïne hebben ingrijpende gevolgen, niet alleen humanitair, maar ook op economisch vlak. Ondanks deze lastige omstandigheden heeft de Oekraïense economie in 2024 beter gepresteerd dan verwacht, met een bbp-groei van 4%. Dit is mede te danken aan de inzet van de Oekraïense autoriteiten en de steun van de internationale gemeenschap. Voor 2025 is de verwachte groei lager: 2,5–3,5% van het bbp. De terugvallende groei komt door de aanhoudende verwoestingen van de Oekraïense energie-infrastructuur, arbeidsmarkt-krapte omdat een significant deel van de beroepsbevolking aan het front actief is en de bredere macro-economische onzekerheid als gevolg van de oorlog. Zeker tijdens de huidige veranderende geopolitieke verhoudingen blijven onverminderde politieke, militaire, financiële, morele en humanitaire steun daarom noodzakelijk.

Sinds april 2023 heeft Oekraïne een regulier programma met een looptijd van vier jaar en een omvang van USD 15,6 mld. ter ondersteuning van het liquiditeitstekort. Dat programma gaat gepaard met afspraken over macro-economisch beleid en hervormingen, en is daarmee een anker voor de stabilisering van Oekraïne. Tot nu toe heeft Oekraïne ondanks complexe omstandigheden indrukwekkende resultaten geboekt, onder andere op het gebied van belastinginning en de aanpak van corruptie en fraude. Nederland heeft, samen met een aantal G7- en EU-landen,

financing assurances afgegeven aan het IMF. Hiermee hebben de belangrijkste bondgenoten toegezegd Oekraïne de komende jaren financieel te blijven steunen, zodat de houdbaarheid van de Oekraïense schuld en financiering van het financieringstekort worden gewaarborgd. Om het financieringstekort te dichten is Oekraïne afhankelijk van internationale steun, maar het land levert ook zelf veel inspanningen om de belastinginkomsten te verhogen. Als onderdeel van het IMF-programma heeft Oekraïne bijvoorbeeld de *National Revenue Strategy* geïmplementeerd.

Daarnaast biedt het IMF technische assistentie bij de uitvoering van economische hervormingen via een speciaal opgericht fonds (het Ukraine Capacity Development Fund), waar Nederland in 2023 een bijdrage aan heeft geleverd. Nederland levert ook bilateraal technische assistentie aan Oekraïne middels het Kiesgroepprogramma, omdat Oekraïne onderdeel is van de Nederlandse kiesgroep bij het IMF en de Wereldbank.

Het Koninkrijk zal zich, als onderdeel van de Kiesgroep waar Oekraïne ook deel van uitmaakt, inzetten voor een adequate verwijzing naar de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne en de mondiale economische impact daarvan in de gezamenlijke slotverklaring van het IMFC en DC. Er is een gerede kans dat er wederom geen unanimiteit wordt bereikt voor een gezamenlijke slotverklaring, zoals gebruikelijk sinds het begin van de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne. De veranderende positie ten aanzien van multilateralisme van de nieuwe regering in de VS maakt het komen tot een gezamenlijke verklaring naar verwachting nog ingewikkelder.

Schuldenproblematiek

Voor komende jaren geldt dat opgelopen schuldenlasten in LICs een risico blijven vormen.

Momenteel heeft 14% van alle LICs een onhoudbare publieke schuld, en loopt een verdere 39% een hoog risico op onhoudbare publieke schulden. Deze schuldenproblematiek is het gevolg van een toename van schuldfinanciering in het afgelopen decennium, in grote mate gedreven door leningen van private crediteuren en opkomende officiële crediteuren zoals China. In combinatie met de recente stijging van mondiale rentes zijn de jaarlijkse terugbetalingen van LICs aan buitenlandse financiers verdrievoudigd ten opzichte van het vorige decennium.

Het IMF stelt niettemin dat de schuld niveaus in LICs historisch gezien niet uitzonderlijk hoog zijn. Het mediane LIC heeft een schuldenlast van 55% van het bbp, vergeleken met 70% in 1994, voor eerdere schuldenverlichtingsrondes. Om kwetsbare landen te ondersteunen hanteert het IMF in samenwerking met de Wereldbank een driepijlerstrategie gericht op structurele hervormingen, aanvullende financiering en verlaging van financieringskosten.

Het Koninkrijk steunt de driepijlerstrategie en onderschrijft dat ook in LICs structurele hervormingen nodig zijn voor robuuste economische groei. Het Koninkrijk benadrukt het belang van verbetering van binnenlandse belastinginning, de opbouw van lokale kapitaalmarkten, solide schuldbeheer en transparantie rondom uitstaande schulden. Daarnaast verschaffen beide instellingen concessionele financiering. De combinatie van hervormingen en toegang tot IMF- en Wereldbankfinanciering leidt tot lagere financieringskosten en sterkere economische fundamenten, waardoor de houdbaarheid van schulden wordt versterkt.

In situaties waarin schulden toch onhoudbaar worden is tijdige en efficiënte schuldherstructurering essentieel. Om dit te faciliteren is het Common Framework for Debt Treatment Beyond the Debt Service Suspension Initiative (Common Framework) opgericht. Hierin werkt de Club van Parijs samen met nieuwe crediteuren, waaronder China en India. Hoewel de doorlooptijden voor landen die zich bij het Common Framework hadden aangemeld initieel erg lang waren, is er recentelijk wel vooruitgang geboekt in het versnellen van het proces. Desalniettemin blijven lage-inkomenslanden terughoudend met het aanvragen van een schuldherstructurering onder het Common Framework. Snellere processen en betere coördinatie tussen crediteuren blijven daarom voor het Koninkrijk een prioriteit.

Caribische landen van het Koninkrijk

Het Koninkrijk heeft bijzondere aandacht voor de noden van Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Deze kampen met specifieke sociaaleconomische uitdagingen. Zo zijn zij bijzonder kwetsbaar voor de gevolgen van klimaatverandering. Als open economieën zijn zij bovendien bijzonder blootgesteld aan ontwikkelingen in de mondiale economie. Om deze uitdagingen het hoofd te bieden is het belangrijk dat zij voldoende ruimte hebben voor investeringen, ook in de huidige context van krappe financieringscondities. Het beleidsadvies en de technische advisering vanuit het IMF en de Wereldbank leveren een belangrijke bijdrage aan het versterken van de veerkracht en economische ontwikkeling in deze landen.

Coalition of Finance Ministers for Climate Action

En marge van de voorjaarsvergadering vindt de 13e ministeriële bijeenkomst van de Coalition of Finance Ministers for Climate Action (CFMCA) plaats. Als co-voorzitter van de CFMCA zal Minister Heinen samen met uitgaand covoorzitter Sri Mulyani Indrawati, Minister van Financiën van Indonesië, de bijeenkomst voorzitten. De bijeenkomst zal zich richten op de wijze waarop Ministers van Financiën klimaatdoelen en duurzame economische groei en ontwikkeling kunnen bevorderen in tijden van beperkte fiscale ruimte, waaronder door mobilisatie van meer private klimaatfinanciering. Aan het eind van de bijeenkomst zal Indonesië na vier jaar afzwaaien als covoorzitter en het stokje overdragen aan de Minister van Financiën van Oeganda.