

Grondstoffen en Ontwikkeling

Afrika is rijk!

Oktober 2011



**FAIR
POLITICS**
MAKE ———
DEVELOPMENT
WORK ———

Veel ontwikkelingslanden, vooral in Afrika, herbergen grote rijkdommen aan grondstoffen. Nederland heeft in navolging van de EU haar grondstoffenbeleid uiteengezet. Deze heeft ten doel de Nederlandse productiviteit, werkgelegenheid en economische groei ook in de toekomst veilig te stellen. In de notitie wordt ruim aandacht besteed aan de ontwikkelingsdimensie van het grondstoffenbeleid. Hiertoe worden een aantal belangrijke stappen gezet. Op bepaalde punten, zoals de Nederlandse inzet op een open handelssysteem, ondermijnt zij echter haar doelstellingen op het gebied van ontwikkelingssamenwerking, zoals het bevorderen van zelfredzaamheid en de mogelijkheden voor particulier initiatief.



De Nederlandse en Europese industrie is in grote mate afhankelijk van de import van a-biotische grondstoffen¹ als tin en goud uit landen buiten de EU. 70 tot 100% van alle grondstoffen in de EU komen van niet-EU lidstaten, vaak Afrikaanse ontwikkelingslanden². Afrika neemt een cruciale positie in op de grondstoffenmarkt, vooral wat betreft grondstoffen die gebruikt worden in high-tech producten. Zuid-Afrika is bijvoorbeeld rijk aan goud, rhodium, platinum en chromium. De Democratische Republiek

Congo bezit grote voorraden koper, kobalt, tin, goud en coltan. Sommige van deze grondstoffen zijn vrijwel nergens anders te vinden. De Afrikaanse Unie ziet de toenemende vraag vanuit o.a. Europa en China dan ook als uitgelezen kans om te profiteren van de Afrikaanse bodemschatten³.

De Nederlandse grondstoffenstrategie

(...). Dit spel om de toegang tot grondstoffen zal steeds harder worden gespeeld. Solidariteit en samenwerking zullen daarbij lang niet altijd de eerste reflex zijn, ook niet bij traditionele bondgenoten.

Beleidsnotitie Modernisering Nederlandse Diplomatie

De Europese Commissie heeft in november 2008 een nieuwe strategie voor haar grondstoffenbeleid uitgebracht: het *Raw Materials Initiative – meeting our critical needs for growth and jobs in Europe*⁴. In navolging van deze notitie heeft Nederland een eigen grondstoffenstrategie gelanceerd⁵. Deze strategieën zijn een reactie op de rap veranderende geopolitieke machtsverhoudingen. De EU, China, Japan, de VS en India zitten allemaal achter dezelfde grondstoffen aan om hun economie draaiende te houden.

Om haar toegang tot (goedkope) grondstoffen en positie als doorvoerland veilig te stellen zet Nederland daarom in op een open handelssysteem. Nederland wil 'belemmeringen voor de vrijhandel' bestrijden⁶. Beleidsmaatregelen als exportrestricties en inmenging van staatsbedrijven worden gezien als negatief voor het *level-playing field*, het concurrentievermogen van Nederland. Deze maatregelen zijn echter van groot belang voor ontwikkelingslanden. Ook kunnen ontwikkelingssamenwerking en een vergroting van de financiële transparantie in de mijnbouwsector een cruciale bijdrage leveren.

Incoherent beleid

In veel Afrikaanse ontwikkelingslanden bevinden zich grondstoffenvoorraden die van cruciaal belang zijn voor Nederland en Europa. Deze grondstoffen kunnen voor deze landen als katalysator voor economische groei en ontwikkeling dienen, aldus de Europese Commissie⁷. In veel Afrikaanse landen blijft de mijnbouwsector echter beperkt tot de export van ruwe grondstoffen. De *Africa Progress Panel*⁸ zegt hierover het volgende⁹. Export van ruwe grondstoffen heeft een beperkte impact op de werkgelegenheid en inkomensniveau. Dit is de zogeheten *resource curse*, waarbij landen rijk aan grondstoffen paradoxaal genoeg vaak moeite hebben om deze rijkdom om te zetten in duurzame economische groei. Door een gebrek aan alternatieven en de onmiddellijke winsten die export oplevert blijven Afrikaanse landen hoofdzakelijk ruwe grondstoffen uitvoeren. Hierdoor vindt er slechts in beperkte mate industrialisering plaats en profiteren zij maar beperkt van hun rijkdom aan grondstoffen.

Voor het optimaal benutten van de kansen die grondstoffen bieden voor ontwikkeling is het van belang om de export van ruwe grondstoffen te ontmoedigen. Hierbij kunnen exporttarieven een belangrijke rol spelen. Door minder uit te voeren krijgt de lokale industrie de kans grondstoffen eerste (deels) te verwerken tot bijvoorbeeld halffabricaten. Daarmee wordt de werkgelegenheid en economische groei gestimuleerd. De Verenigde Naties¹⁰ en Afrikaanse Unie¹¹ stellen zelfs dat voor grondstofrijke economieën dé weg naar duurzame ontwikkeling ligt in het heffen van belastingen binnen de grondstoffensector.

Nederland zet echter in op het bestrijden van exporttarieven. Wanneer dit de inzet is naar ontwikkelingslanden ondermijnt Nederland haar doelstellingen op het gebied van ontwikkelingssamenwerking. Nederland wil met haar ontwikkelingssamenwerkingbeleid de mogelijkheden tot particulier initiatief en de zelfredzaamheid van ontwikkelingslanden

vergroten¹². De rijkdom in grondstoffen van veel Afrikaanse ontwikkelingslanden biedt bij uitstek mogelijkheden tot duurzame ontwikkeling, wat dit kabinet erkent¹³. Juist omdat Nederland hoofdzakelijk halffabricaten importeert¹⁴, heeft zij een belang bij het stimuleren van lokale bedrijvigheid. Hiermee vermindert Nederland haar afhankelijkheid van de Aziatische halffabricaten die zij nu importeert. Ontwikkelingssamenwerking kan hierbij een belangrijke rol spelen. De opbouw van een Afrikaanse mijnbouwindustrie zou het uitgangspunt van het Nederlandse OS-beleid moeten zijn.

Problemen in de Afrikaanse mijnbouwsector

De verschillende partijen, van de Europese Unie tot de Afrikaanse Unie, van het African Progress Panel tot de Nederlandse regering lijken het erover eens dat grondstoffen een katalysator kunnen vormen voor economische groei en ontwikkeling. De massale uitvoer van ruwe grondstoffen is hierbij niet het enige probleem.

Gebrek aan transparantie

De mijnbouwsector in Afrikaanse ontwikkelingslanden wordt vaak gekenmerkt door corruptie en een gebrek aan transparantie. Claude Kabemba, directeur van *Southern Africa Resource Watch*¹⁵ legde tijdens een Fair Politics expertmeeting uit dat Afrikaanse landen zelden gelijkwaardige overeenkomsten sluiten met buitenlandse bedrijven¹⁶. Door de gebrekkige onderhandelingscapaciteit, corruptie en zwak bestuur komen de afgesloten contracten vaak niet ten goede aan het algemeen belang¹⁷.

Een van de oorzaken hiervan is het gebrek aan transparantie in de mijnbouwsector. De meeste Afrikaanse landen scoren laag in de Revenue Watch Index, een ranglijst die aangeeft in hoeverre landen informatie prijsgeven over inkomsten uit grondstoffen¹⁸. Bedrijven en overheden

zouden verplicht moeten worden gesteld hun inkomsten en belastingafdrachten openbaar te maken. Zo kan bijvoorbeeld beter gecontroleerd worden in hoeverre bedrijven belastingbetaling ontwijken en aan wie de winsten ten goede komen.

De Nederlandse regering zet daarom in op het Extractives Industry Transparency Initiative (EITI), een multi-stakeholder initiatief dat overheden verplicht inkomsten uit grondstoffen openbaar te maken. Nederland wil dit zelf op een 'gepast moment' invoeren, hoewel haar inkomsten uit grondstoffen beperkt zijn. De regering stelt daarnaast voor om alleen technische en diplomatieke ondersteuning te verlenen aan bedrijven die zich aan de EITI regels te houden. Ook zal de voorrang geven worden aan EITI-compliant bedrijven bij aanbestedingsprocedures. Dit zijn belangrijke stappen. Nederland en de EU zou het goede voorbeeld moeten geven aan Afrikaanse landen en zich als onderdeel van dit beleid daarnaast ook in moeten zetten voor *country-by-country reporting*, waarbij Nederlandse en Europese bedrijven inkomsten en belastingafdrachten per land en per project opnemen in hun jaarverslag.

Gebrek aan capaciteit

Het kabinet stelt in de notitie dat "...ontwikkelingssamenwerking op het gebied van goed bestuur en duurzaam gebruik van ruimte kan er aan bijdragen (sic) dat de opbrengsten van de grondstoffenexport ten goede komen aan de duurzame ontwikkeling van het land"¹⁹. De regering wil daarbij haar ontwikkelingssamenwerking ook inzetten ten behoeve van de Nederlandse grondstoffenvoorziening. Het uitgangspunt moet daarbij wel het stimuleren van de lokale bedrijvigheid zijn. Nederland zou bijvoorbeeld in moeten zetten op technische ondersteuning van ontwikkelingslanden bij contractonderhandelingen. Ook capaciteitsversterking op het gebied van monitoring van bedrijven zou er voor kunnen zorgen dat bestaand beleid beter nageleefd wordt. De VN stelt dat het Afrikaanse overheden vaak aan capaciteit ontbeert om te

monitoren en controleren in hoeverre de bedrijven zich aan de gemaakte afspraken houden²⁰.

Volgens de Afrikaanse Unie is het gebrek aan geavanceerde kennis en technologie ook fnuikend voor de ontwikkeling van de lokale mijnbouwindustrie. Door middels haar OS-beleid *Research and Development* en de opbouw van infrastructuur te stimuleren steunt Nederland daarnaast ook industrialisering in Afrikaanse landen. Nederlandse en andere internationale bedrijven actief in ontwikkelingslanden zouden via kennisuitwisseling een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan industrialisering aldaar.

Recycling en Innovatie

Een ander essentieel onderdeel van het Nederlandse grondstoffenbeleid is het stimuleren van recycling en innovatie. Hiermee kan Nederland de vraag naar grondstoffen verminderen, doordat deze efficiënter worden (her-)gebruikt. Wanneer Nederland minder afhankelijk is van de import van (Afrikaanse) grondstoffen, zal ook de noodzaak van de hierboven beschreven grondstoffenpolitiek afnemen. In de notitie worden een aantal belangrijke stappen gezet voor het verduurzamen van de vraag naar grondstoffen, en deze zijn een essentieel onderdeel van een volledig grondstoffenbeleid.

Conclusie

Er zijn een aantal obstakels waardoor Afrikaanse landen moeizaam profiteren van hun enorme rijkdom aan grondstoffen. Zij exporteren nog te veel ruwe grondstoffen zonder deze eerst te verwerken tot bijvoorbeeld halffabricaten. Nederland en Europa, als grote importeurs van halffabricaten zouden Afrikaanse ontwikkelingslanden moeten steunen in het opbouwen van een halffabricatenindustrie. Op die manier profiteren zij meer van hun bodemschatten. Door in te zetten op het verwijderen van

dergelijke handelsbarrières ondermijnen Nederland en Europa haar ontwikkelingsdoelstellingen.

Daarnaast moeten Nederland en Europa zich sterker inzetten voor transparantie, zodat duidelijker wordt waar de winsten en gelden uit de mijnbouwsector heen vloeien. Daarnaast kan met behulp van ontwikkelingssamenwerking de lokale bedrijvigheid ondersteunt worden. Alleen dan kan er echt sprake zijn van *Fair Politics!*

Beleidsaanbevelingen

- **Exporttarieven** en belastingen kunnen een cruciale rol spelen bij het vergroten van de zelfredzaamheid van ontwikkelingslanden. Ontwikkelingslanden moeten de vrijheid krijgen om deze vast te stellen en de Nederlandse regering moet dit middels haar **diplomatieke beleid** niet tegenwerken. Bij Europese **handelsverdragen** moet Nederland zich inzetten voor meer flexibiliteit en vrijheid omtrent het gebruik van exportbelastingen als beleidsinstrument voor ontwikkelingslanden.
- Het stimuleren van lokale bedrijvigheid en een Afrikaanse halffabricaten-industrie moet het uitgangspunt zijn van de Nederlandse **ontwikkelingssamenwerking** in grondstofrijke landen. Op deze manier kunnen ontwikkelingslanden meer profiteren van hun bodemschatten.
- Nederland moet in de EU een voortrekkersrol blijven spelen wat betreft **country-by-country reporting** bij beleidsprocessen omtrent transparantie en mijnbouw. Daarnaast moet het voorrang geven aan EITI-compliant bedrijven en landen in haar OS-beleid en bij contractonderhandelingen.
- Gelet op het interdepartementale karakter van het grondstoffenbeleid, wat raakvlakken heeft met economisch, milieu-, diplomatiek, ontwikkelingssamenwerking- en innovatiebeleid, moet het kabinet er zorg voor dragen dat bij de beleidsvormingstrajecten

op de verschillende ministeries de belangen van ontwikkelingslanden in het oog worden gehouden zodat **coherentie** betracht wordt.

Fair Politics is in cooperation with:



Fair Politics is an initiative of the Evert Vermeer Foundation and is being sponsored by



The content of this publication is the sole responsibility of Fair Politics and does not necessarily reflect the position of the sponsors.

-
- ¹ A-biotische grondstoffen zijn ertsen en industriële mineralen als goud en coltan
- ² Resource-rich developing countries that have recently stepped up their exploration and extraction activities include the DRC (copper, cobalt), Zambia (copper), Zimbabwe (platinum) and South Africa (iron ore).
- ³ Afrikaanse Unie (2009) Mining Vision 2050, p 7.
- ⁴ COM(2008) 699, The Raw Materials Initiative. Meeting our critical needs for growth and jobs in Europe, Commission Communication to the European Parliament and the Council.
- ⁵ Nederlandse regering (2011) Grondstoffennotitie
- ⁶ Nederlandse regering (2011) Grondstoffennotitie
- ⁷ Cappelle, Jan (2008) From conflict resources to sustainable development. *Memorandum by Fatal Transactions on the EUs contribution to natural resource management in Africa*, July 2008, p.9.
- ⁸ Een commissie geleid door Kofi Annan, met leden als Tony Blair en Mohammed Yunus, die ontwikkeling van het Afrikaanse continent als doelstelling heeft.
- ⁹ African Progress Panel (2011). Africa Progress Report. The transformative power of partnerships., p11.
- ¹⁰ United Nations Commission for Africa (2011). Africa Review Report on Mining (Executive Summary)
- ¹¹ Afrikaanse Unie (2009) Mining Vision 2050, p 7.
- ¹² Ministerie van Buitenlandse Zaken (2011) Focusbrief Ontwikkelingssamenwerking
- ¹³ Nederlandse regering (2011) Grondstoffennotitie
- ¹⁴ Nederlandse regering (2011) Grondstoffennotitie
- ¹⁵ *Southern Africa Resource Watch* is een NGO gevestigd in Zuid-Afrika die zich bezig houdt met grondstoffen en ontwikkeling.
- ¹⁶ Verslag Expert meeting *Raw Materials Initiative and Policy Coherence for Development*, Europees Parlement, 17-11-2009
- ¹⁷ Southern Africa Resource Watch (2011) The EU Raw Materials Initiative. A response from the Southern Africa Resource Watch.
- ¹⁸ Revenue Watch Index Country Ranking
- ¹⁹ Nederlandse regering (2011) Grondstoffennotitie, p 12.
- ²⁰ United Nations Commission for Africa (2011). Africa Review Report on Mining (Executive Summary)