



HET BAUXIETBELEID IN SURINAME VANUIT HISTORISCH PERSPECTIEF EN EEN BLIK IN DE TOEKOMST

Drs. Rita Vaseur-Madhoeban

Februari 2006

INLEIDING

Sectorbeleid is over het algemeen een afgeleide van de ontwikkelingsdoelstellingen van een land en is onderhevig aan veranderde omstandigheden, nationaal en internationaal. De sociale en economische structuur van ons land is dus het resultaat van de historische ontwikkelingen. Onze economie wordt nog altijd gedomineerd door de productie en export van **grondstoffen**. Tot de jaren '20 waren dat overwegend landbouwproducten. Vanaf de jaren '30 wordt deze positie ingenomen door bauxiet, aluinaarde en aluminium.

Het grootste deel van de productie was toen bestemd voor ons voormalig moederland, Nederland en later ook de USA die door het beleid van Nederland toen, zich in de Surinaamse economie heeft weten vast te nagelen.

Het regeringsbeleid komt veelal tot uitdrukking in wetgevingsproducten, bijzondere overeenkomsten en ontwikkelingsprogramma's. Enkele relevante wetgevings-producten, overeenkomsten en ontwikkelings-programma's binnen de bauxietsector zijn de bauxietwet 1919, de brokopondo overeenkomst 1958, de levywet 1974, het decreet E-58 mijnbouwwet 1986, de bauxietovereenkomst 1993, het TienJarenPlan 1955-1964 en het Meerjaren Ontwikkelings Plan 1976-.

Met de historische benadering van het bauxietbeleid wordt getracht aan te geven welke inzichten geleid hebben tot veranderingen in het beleid. De bevindingen zouden van belang kunnen zijn voor het bepalen van onze koers op weg naar een betere toekomst.

DE PERIODE VOORAF AAN DE BAUXIETWET VAN 1919

I. Achteruitgang van de plantage-economie en verslechtering van de concurrentiepositie

MAXIMALE WINST VOOR HET MOEDERLAND

Tot eind 19^e eeuw was Suriname als plantage-economie ofwel exploitatie-economie geheel afhankelijk van markten buiten Suriname. Het doel was het zo snel mogelijk genereren van maximale winst voor het moederland. De economische basis van deze economie was de landbouw. In de plantage economie vond de productie op grote schaal plaats zonder rekening te houden met de werkomstandigheden van de arbeiders en de bodemgesteldheid van de gronden. Onze export bestond toen voor het grootste deel uit suiker en de bijproducten melasse, rum en dram. In de periode van 1863-1873 bedroeg de exportwaarde

van deze producten nog ca. 80% van de totale exportwaarde. Van 1873-1883 bedroeg deze nog ca. 50%. Tegen het eind van de 19^e eeuw gaat de plantage economie verder achteruit als gevolg van de verslechtering van de concurrentiepositie van ons land. De landen in het Verre Oosten konden goedkoper leveren aan Europa door de opening van het Suez-kanaal waardoor de vrachtprijzen en verzekeringskosten naar de Europese markten daalden.

II. Mislukking van het Lawa goudonderzoek en Suriname bijna failliet

Ondanks de achteruitgang van de plantage-economie was de ontdekking van bauxiet in Suriname aan het eind van de 19^e eeuw niet veelbetekenend voor de beleidsmakers van die periode. Bauxiet werd toen niet beschouwd als een product van economische waarde. Bauxiet werd bij toeval ontdekt door de mijn ingenieur C.G. du Bois toen hij op zoek was naar goud in het Lawagebied in de periode 1897-1902.

De toenmalige bestuurders waren alleen geïnteresseerd in het vergroten van de goudreserves. Gouverneur Lely ging zelfs zover dat hij de constructie van de spoorweg naar het Lawagebied als voorwaarde stelde voor het accepteren van die functie. Goud was in die periode 1881-1890 het belangrijkste exportproduct met een gemiddeld aandeel van 34% in de totale exportwaarde. Het onderzoek liep op een fiasco. Inmiddels was een fors bedrag aan het onderzoek naar goud uitgegeven t.w. 8x het budget van Suriname toen. Het project mislukte en de kolonie Suriname kwam in grote financiële problemen te verkeren. De Surinaamse volkshuishouding was als het ware failliet.

III. Alcoa wordt met open handen ontvangen zonder bauxietwetgeving en beleidsdirectieven

De bestuurders waren genoodzaakt de boeg om te gooien. Bauxiet werd nu wel gezien als het product dat Suriname zou moeten redden uit een economische catastrofe. De bestuurders zagen nieuwe mogelijkheden voor de Staatskas. Rond dezelfde tijd diende Alcoa zich aan voor de ontwikkeling van bauxiet. Bauxiet was voor de Amerikanen een strategische grondstof voor oorlogstuigen tijdens de 1^{ste} en de 2^e wereldoorlog.

De omstandigheden in Suriname boden goede perspectieven:

- Ruime aanwezigheid van bauxiet van hoge kwaliteit
- Goedkope arbeid
- Een zeer gewillige koloniale Overheid aangevoerd door de Gouverneur die geen verantwoording verschuldigd was aan het Volk van Suriname maar hoofdzakelijk aan de Nederlandse Regering in Den Haag.

Door de enorme behoefte aan een nieuwe industrie – nu daar de goudindustrie was tegengevallen- bleek de koloniale Overheid onder aanvoering van de Nederlandse Regering uiterst tegemoetkomend te zijn geweest tegenover Alcoa. Alcoa werd met “open handen” ontvangen.

Suriname werd heel snel ingelijfd in de productieketen van Alcoa in de jaren 1916/1917 toen de Surinaamse Bauxiet Maatschappij (SBM) werd opgericht. Deze Maatschappij kreeg binnen zeer korte tijd op agressieve wijze (binnen 13 maanden van nov.1915-dec. 1916) controle op bauxiet voorkomend op zowel eigendomsterreinen als domeingronden.

Dit was mogelijk doordat er toen nog geen wetgeving voor bauxiet was. Evenmin waren er beleids-directieven. De bauxietwet kwam drie jaar later in 1919 tot stand. Dat er geen beleid was bleek ook uit een brief van 23 augustus 1916 van Gouverneur van Asbeck aan de Nederlandse Regering waarin hij om beleidsadvies vroeg. De Gouverneur erkende:

- dat hem informatie ontbrak over het te voeren beleid;
- dat er nog niets bekend was over de regelingen die de Amerikanen waren overeengekomen in Guyana;
- hij onbekend was met de heffing die moest worden gelegd op bauxiet of aluminium;
- dat de kennis om het aluminiumgehalte vast te stellen niet aanwezig was omdat er geen geschikte laboratorium en deskundigheid in Suriname zou zijn;
- dat een heffing op bauxieterts onmogelijk zou zijn omdat het op zichzelf geen waarde had;
- dat er in Suriname geen afschriften voorhanden waren van in Europa en NoordAmerika geldende wettelijke voorschriften inzake bauxiet.

Er werden in die periode dus concessies verleend zonder voldoende informatie en deskundigheid De bauxietconcessies zijn nog steeds gebaseerd op deze inmiddels verouderde bauxietwet.

DE PERIODE 1919 TOT DE BROKOPONDO OVEREENKOMST

I. Doorbreken van de Amerikaanse monopolie - Nederland (Billiton) in beeld

Tot 1940 waren de Amerikanen (Alcoa) de enige concessiehouder van bauxiet in Suriname. De koloniale bestuurders waren daar niet gelukkig mee. Zij bleken machteloos tegen de machtige kapitaalkrachtige Alcoa.

Om de monopolie van de Amerikanen te doorbreken werden Nederlandse bedrijven benaderd om ze te interesseren in ons bauxiet. Pas in 1939 gelukte het de Billiton (een Nederlands bedrijf) hiervoor te interesseren. Dit kwam doordat er problemen waren in Nederlands-Oost Indië (huidig Indonesie) waar Billiton reeds actief was.

Belangrijke afnemers van Billiton waren het Japanse keizerrijk en Nazi-Duitsland die zich opmaakten voor de oorlog. Billiton die zich geconfronteerd zag met een in kracht toenemende bevrijdingsbeweging onder leiding van Soekarno besloot haar kapitaalsinvesteringen te spreiden. Suriname werd toen weer interessant. In Januari 1940 ontdekten zij hun eerste bauxiet in Suriname. Billiton's belangen in Indonesie werden genationaliseerd waardoor Suriname toen de enige bron van bauxiet werd voor deze maatschappij.

Tot de jaren '50 was Suriname de grootste bauxietproducent in de Westerse Wereld met een aandeel van 30%. De wereldproductie was toen slechts 7 miljoen tonnes. Suriname leverde 2 miljoen tonnes. In de jaren '60 en '70 werd Jamaica nummer 1 met een aandeel van 25%. De wereld productie was inmiddels gestegen van 22 miljoen tonnes in 1960 tot 50 miljoen tonnes in 1970.

II. Zelfbestuur voor Suriname en de ondertekening van de Brokopondo Overeenkomst

HOGERE TOEGEVOEGDE WAARDE IN SURINAME

De Regering van Suriname kan met de haar verkregen beperkte autonomie in 1955 het initiatief nemen om te geraken, op basis van een idee van de Nederlander prof. Ir. van Blommenstein, tot de vervaardiging van aluminium in Suriname om zodoende meer te zijn dan alleen maar een grondstoffenproducent. In die periode groeide Alcoa (toen PRC = Pittsburgh Reduction Company) uit tot het grootste geïntegreerde aluminiumbedrijf in de wereld en werd daarbij geholpen door de Amerikaanse regering met haar faciliterende en collaboratief beleid (open-door policies i.e. removal of all obstacles, tariff protection i.e. duty free or low rates, repealed anti-trust laws, patent legislation i.e. exclusief patent gebruik).

Twee jaar later op 4 febr. 1957 tekende Suriname een “letter of intent” met de SBM voor het bouwen van een aluminiumsmelter terwijl Suriname zou zorgen voor de financiering van de dam. Het gelukte Suriname niet om het kapitaal op te brengen. Noch de Nederlandse regering noch de Amerikaanse regering waren bereid het waterkrachtproject voor Suriname te financieren.

Alcoa financierde de dam uiteindelijk zelf onder voorwaarde dat SBM een Delaware company (een in Delaware geregistreerd bedrijf) werd vrijgesteld van overwinstbelasting die in 1929 met moeite was doorgevoerd. Doordat SBM een Delaware company (amerikaans bedrijf) werd, kon zij gebruik maken van de belastingfaciliteiten die de Amerikaanse regering bood aan Amerikaanse bedrijven die investeerden in de Western Hemisphere waartoe Suriname behoorde. SBM heette nu Suriname Aluminum Company. De overeenkomst die thans bekend staat als de Brokopondo Overeenkomst werd in 1985 getekend voor een periode van 75 jaren.

Het Brokopondoplan (de bouw van de waterkrachtcentrale en een aluminiumsmelter) werd een joint venture tussen Alcoa en Suriname met Alcoa als eigenaar van de smelter en de dam. Voor haar inbreng kreeg Suriname ca. 10% van het vermogen van de waterkrachtcentrale tegen kostprijs. De bauxietconcessies van SBM die oorspronkelijk voor 50 jaren waren verleend werden nu deel van deze overeenkomst tot 2033. De waterkrachtcentrale is pas in 2033 eigendom van de Staat. Het beleid slaagde er wel in de toegevoegde waarde in eigen land te verhogen. De bijdrage van de sector in de totale ontvangsten van de Staat steeg van 26,5% in 1964 tot gemiddeld 32% in de periode 1965-1973. In 1965 werd de eerste hoeveelheid aluinaarde en aluminium in Suriname geproduceerd en geëxporteerd.

Tot de sluiting van de aluminiumsmelter in 1999 was Suriname het enige land in het Caraïbisch gebied met een volledig geïntegreerde aluminiumindustrie. (bauxiet-aluinaarde-aluminium). Voor wat betreft Zuid Amerika was dat tot de jaren '80. Vóór die periode importeerden Brazilië en Venezuela hun aluinaarde uit o.a. Suriname en de USA. In Brazilië werd bauxiet pas in de jaren '80 op grote schaal ontgonnen en verwerkt tot aluinaarde.

DE JAREN '70 EN '80;

SOCIAAL-ECONOMISCHE ONTWIKKELING VOOR LANDEN VOLK UIT EIGEN MIDDELEN

Suriname had inmiddels haar no.1. bauxietpositie in de wereld verloren aan Jamaica. In de jaren '50 en '60, toen vele kolonies onafhankelijk werden, drong zeer langzaam het besef door dat er een kloof in industriële ontwikkeling bestond tussen de geïndustrialiseerde westerse landen en de kolonies van die landen, de zgn. “arme” landen. Bovendien bleek dat

deze kloof steeds groter werd. Daarnaast werden met name de “arme” landen zwaar getroffen door de oliecrises van de jaren '70 en de wereldrecessie van de jaren '80. Dit leidde tot vele initiatieven van overheden in de “arme” landen op nationaal en internationaal nivo om meer inkomsten voor de Staat te kunnen genereren.

I. de oprichting van het staatsbedrijf NV Grassalco

Mede gestimuleerd door de forse investeringen van Alcoa in de bouw van de smelter, de raffinaderij en de waterkrachtcentrale in Suriname werd door de Geologische Mijnbouwkundige Dienst in het kader van het TienjarenPlan van de Regering toen, de bauxietvoorkomens in West Suriname in de periode 1961-1963 nader onderzocht. Vervolgens werden buitenlandse bedrijven geïnteresseerd voor het gebied. Een van de bedrijven die geïnteresseerd raakte was Reynolds, een ander Amerikaans Aluminium bedrijf. Op 30 augustus 1971 vond de ondertekening plaats van de Bakhuis joint-venture waarin Grassalco en Reynolds participeerden, elk voor 50%. Grassalco is een 100% staatsbedrijf opgericht op 4 januari 1972 met onder andere het doel de verwerking van Bakhuis bauxiet tot aluinaarde en aluminium. Dit zou zij onder andere doen door joint ventures aan te gaan met kapitaalkrachtige maatschappijen.

De overeenkomst met Reynolds werd helaas niet succesvol afgerond maar beëindigd in 1974. Volgens Reynolds was er in Bakhuis niet genoeg bauxiet om een raffinaderij te kunnen opzetten. Met de beëindiging van de Overeenkomst met Reynolds kwamen de bauxietrechten van Bakhuis voor 100% in handen van het staatsbedrijf NV Grassalco. De verwachtingen van de Regering voor een overeenkomst met andere maatschappijen waren zeer hoog gezien de toenemende vraag naar aluinaarde op de wereldmarkt in die periode. De regering besloot binnen het kader van het MOP een aanvang te maken met de aanleg van de spoorlijn en de infrastructuur van het dorp Apoera maar de aluinaarde fabriek en de waterkrachtwerk (Kabalebo) kwamen niet.

Intussen besloten Billiton en Suralco een haalbaarheidsstudie uit te voeren. De resultaten vonden zij niet aantrekkelijk genoeg om het bauxiet te Bakhuis te exploiteren.

Bovendien nam het aanbod van sterk concurrerende bauxiet elders in de wereld in sterke mate toe. Alcoa ontwikkelde samen met andere TNC's andere bauxietafzettingen in Australië en Guinee. Australië werd vanaf 1971 s'werelds grootste bauxietproducent. Vanaf 1976 was Guinee de tweede grootste bauxietproducent in de wereld ipv Jamaica. In de jaren '80 met de verdere ontwikkeling van de bauxietsector in Brazilië werd de 2^e plaats op de wereldranglijst door dit land ingenomen. Australië en Brazilië staan nog steeds op de 1^{ste} resp. 2^e plaats. Australië bezet de 1^{ste} plaats met een aandeel van meer dan 40% gevolgd door Brazilië (14%), Guinee (12%) en Jamaica (8%) bij een wereldproductie van 140 miljoen tonnes zonder de oostblok landen in 2004. Suriname bezet nu de 10^e plaats met een aandeel van slechts 3%.

Door deze verschuiving in de wereld raakte de belangstelling voor West-Suriname op de achtergrond.

Bauxietconcessies waren nu ook in handen van Surinaamse bedrijven maar werden niet gematerialiseerd. Het kapitaal was nog steeds in handen van het buitenland dat reeds over grote hoeveelheden bauxiet van goede kwaliteit in en buiten Suriname beschikte.

II. *de oprichting van de IBA (International Bauxite Association)*

Begin jaren '60 besloten de olieproducerende landen zich te bundelen in de OPEC om meer opbrengsten uit en op den duur meer zeggenschap over hun eigen olie te verkrijgen. In 1973 slaagden zij erin de prijsbepaling van de olie uit handen van het Westen te nemen. De rollen waren dus omgekeerd. Dit succes heeft ertoe geleid dat vertegenwoordigers van de voornaamste bauxietproducerende landen (Australie, Guinea, Jamaica, Suriname, Guyana en Yugoslavië) in november 1973 in Belgrado, Joegoslavië bijeen kwamen. Hier werd besloten een associatie op te richten. In maart 1974 werd in Conakry te Guinee, de IBA opgericht. De voornaamste doelstelling van de regering was voor de grondstof, welke in tegenstelling tot een landbouwproduct niet regenererbaar is, een zodanige opbrengst te verkrijgen dat met deze financiële middelen de sociaal-economische ontwikkeling van land en volk kan worden gefinancierd op een zodanige wijze dat indien de grondstof is opgebraakt de economie niet in elkaar stort. Dit brengt met zich mede dat ten eerste de grondstof-producerende natie zelf de prijs van zijn eigen grondstof moet kunnen bepalen en dat verder de mate waarin de grondstof gewonnen wordt of zal worden eveneens door deze zelfde natie gecontroleerd dient te worden. Dit vooral om een goed financieel en sociaal economisch beleid te kunnen voeren en vooral om verspilling te voorkomen.

De Caraïbische leden van de IBA besloten een extra heffing in te voeren. In 1974 is met de Suralco en BMS hierover onderhandeld. Dit was nodig vanwege de Brokopondo overeenkomst die weinig ruimte biedt voor nieuwe belastingen.

Op 31 december 1974 werd de verordening bauxiethffing afgekondigd. In de periode 1974-1985 is in totaal ca. een half miljard US\$ (US\$ 491,2 miljoen) aan bauxietlevy betaald aan de Staat. De overige opbrengsten uit de bauxietsector voor de Staat in die periode waren minder dan de levy t.w. US\$ 314 miljoen.

De inning van de levy werd in 1986 opgeschort vanwege de verslechterde concurrentiepositie. Suriname moest namelijk concurreren tegen Australie, de grootste bauxietproducent, die de bauxietlevy niet had ingevoerd.

Doordat Australie, de grootste bauxietproducent in de wereld, niet volledig meewerkte aan het prijsbeleid van de IBA werden de doelstellingen van de IBA op dit gebied niet gehaald. Australie behoorde namelijk niet tot de "arme" landen. Australie met de grootste bijdrage in het budget van de IBA, was de eerste die uit de IBA stapte. De IBA werd uiteindelijk in 1994 om financiële redenen opgeheven.

III. *de oprichting van het Bauxiet Instituut Suriname*

Over de hoogte van de levy werd periodiek onderhandeld met de bauxietmaatschappijen. Daartoe was een bauxiet-commissie ingesteld. Leden van deze Commissie participeerden op part time basis daarin en voelden tijdens de onderhandelingen met de bauxietmaatschappijen, het gemis aan voldoende kennis over het gebeuren in de aluminium-industrie in het algemeen en meer in het bijzonder over de bauxietindustrie in Suriname. In Jamaica was inmiddels de Jamaican Bauxite Institute ingesteld die namens de Regering de onderhandelingen leidde. Voor een meer structurele aanpak werd het voorstel

gedaan ook in Suriname een dergelijk Instituut in te stellen. Op 17 februari 1981 werd uiteindelijk het Bauxiet Instituut Suriname opgericht ter beheersing van het geheel bauxietgebeuren in Suriname, teneinde de Overheid in staat te stellen een rechtvaardig aandeel uit de opbrengsten van bauxiet en zijn derivaten te verkrijgen.

Het Instituut werd opgezet in een periode waarbij de productie van bauxiet, aluinaarde en aluminium aanzienlijk afnam evenals de inkomsten van de Overheid als gevolg van lage aluminiumprijzen op de wereldmarkt.

Jaar	Al.prijs in ct/lb	Productie in tonnes			Bijdrage staatsinkomsten
		bauxiet	aluinaarde	aluminium	
1980	79,22	4,9 miljoen	1,44 miljoen	55300	34,9%
1981	57,34	4,1 miljoen	1,25 miljoen	41300	29,7%
1982	44,95	3,1 miljoen	1,13 miljoen	41500	18,8%
1983	65,03	2,8 miljoen	1,17 miljoen	33600	17,3%
1984	56,74	3,2 miljoen	1,24 miljoen	23100	16,1%
1987 ¹⁾	70,99	2,5 miljoen	1,36 miljoen	1905	2,9%

1) raffinaderij en smelter tijdelijk gesloten vanwege calamiteiten

In 1981 was de bauxietproductie 16% lager dan het jaar daarvoor. De aluinaardeproductie was 13% lager en de aluminiumproductie was 25% lager. De bijdrage van de sector in de totale ontvangsten van de Staat bedroeg in 1981 ca. 30% i.e 5% minder dan het jaar daarvoor. Een jaar later in 1982 is dit aandeel verder gedaald tot 19%. In 1987 werd en dieptepunt van 2,9% bereikt als gevolg van productieonderbrekingen vanwege lokale omstandigheden (oorlog situatie in het binnenland).

In hetzelfde jaar besloot de regering om financiële redenen het grootschalige, kapitaalsintensieve Kabalebo project (waterkracht en aluminium) in West Suriname stop te zetten ten gunste van kleinschalige productieondernemingen in Midden en Oost suriname zoals het kleinere Jaikreek/Phedra energie project. Dit project is achteraf bij een studie gebleven.

De activiteiten van het Bauxiet Instituut zijn o.a. gericht op :

- Het kennen en begrijpen van de bauxietindustrie zowel in als buiten Suriname;
- Het controleren van de activiteiten van de bauxietmaatschappijen in Suriname; en
- Het onderhouden van internationale contacten.

Het Instituut was dan ook in alle bauxietcommissies van de Staat vertegenwoordigd. Alle overeenkomsten met de bauxietmaatschappijen vanaf 1981 zijn tot stand gekomen met actieve participatie van het Bauxiet Instituut. Veelal gold continuïteit en uitbreiding van de

bauxietindustrie met inachtneming van optimale opbrengsten voor het land als één van de uitgangspunten. Enkele voorbeelden zijn de overeenkomsten van 1984, 1993 en 1999.

In 1984 heeft de Overheid de samenwerkingsovereenkomst tussen Suralco en BMS goedgekeurd. De samenwerking was nodig om de BMS die verlieslatend was tegemoet te komen met faciliteiten bijvoorbeeld vrijstelling van invoerrechten op hulpstoffen voor haar 45% aandeel in de raffinaderij.

In 1993 is o.a. overeengekomen dat alle betalingen aan de Staat in US\$ zal plaatsvinden. Al die Sf-bedragen die in de Brokopondo overeenkomst en in de bauxietwet zijn vermeld zijn nu omgezet in US\$ bedragen.

In 1999 is o.a. overeengekomen dat Suralco alle energie die vrijkwam doordat de smelter in dat jaar werd gesloten, aan de Staat zou leveren tegen een zeer lage prijs.

IV. de mijnbouwwet 1986

HOGERE BELANG VAN DE NATIE

De mijnbouwwet moest ook een reflectie zijn van een veel verdergaande overheidsbemoeyenis in de “arme” landen om beter in staat te kunnen zijn haar aandeel uit de mijnbouwsector veilig te stellen. De overheidsbemoeyenis blijkt onder andere uit de volgende artikelen:

- artikel 4: alle mijnbouwwerkzaamheden zullen worden uitgevoerd op de meest efficiënte wijze, rekening-houdend met het hogere belang van de natie.
- artikel 32: de Staat heeft het recht van optie tot deelname in de exploitatie; en
- artikel 35: de minister alle additionele informatie kan opvragen die hij nodig acht.

Met de inwerkingtreding van de mijnwet in 1986 is helaas de inmiddels verouderde bauxietwet 1919 niet vervallen. Met de nieuwe mijnwet die is voorbereid zal dat wel het geval zijn.

DE JAREN ‘90

De meest ingrijpende gebeurtenis voor de wereld aluminiumindustrie in deze periode is de transformatie van de centrale economie van USSR naar een vrije markt economie. USSR die door deze situatie plotseling dringende behoefte had aan harde valuta begon aluminium te dumpen op de markten in het Westen met als gevolg lage aluminiumprijzen.

In eigen land was de economische situatie uit balans geraakt. De prijzen stegen “double digits”, de tekorten op de overheidsbegroting namen steeds toe en de marge tussen de officiële koers en de wisselkoers op de vrije markt werd steeds groter.

I. de Bauxietovereenkomst van 1993

HERSTEL, GROEI EN AANPASSING VAN DE ECONOMIE

Internationaal werd de aluminiummarkt in het Westen geteisterd door overschotten (dumpen van USSR) en lage prijzen. De grote aluminiumproducenten (inclusief USSR) waren genoodzaakt kostenverlagende maatregelen te treffen. De grote

aluminiumproducenten over de hele wereld besloten toen de productie wereldwijd met 1,5 tot 2,0 miljoen ton te verminderen in een periode van 2 jaren. In Suriname werden de maatschappijen ook nog geconfronteerd met het leeglopen van de mijnen. De mijnen op dat moment zouden in de 2^e helft van deze periode uitgemijnd zijn. Er moesten investeringen gepleegd worden om nieuwe mijnen klaar te maken. Daarnaast was er een schaarste aan deviezen waardoor de parallele wisselkoers veel hoger was dan bij de banken. Op de bauxietsector was de Centrale Bank koers van toepassing. Deze situatie heeft ertoe geleid dat de bauxietovereenkomst van 1993 werd getekend met de bauxietmaatschappijen met o.a. als doelstelling continuïteit en uitbreiding van de industrie. De maatschappijen zouden investeren in nieuwe mijnen en in de uitbreiding van de productie terwijl de overheid zou faciliteren middels een marktconforme wisselkoers.

Gemiddelde productie per jaar in tonnes

	1983-1993 (voor de overeenkomst 1993)	1994-2004 (na de overeenkomst 1993)	toe-/(afname)
Bauxiet	3,3 miljoen	3,9 miljoen	18%
Aluinaarde	1,44 miljoen	1,80 miljoen	25%
Aluminium	25.300	24.800	(2,0%)

Gemiddelde staatsinkomsten per jaar in % van de totale economie (lopende dienst)

	1983-1993	1994-2004	Toename
	11,4%	19,4%	70%

In de periode 1994-2004 steeg de gemiddelde jaarproductie van bauxiet met 18% en die van aluinaarde met 25%. De productie van aluminium daalde met 2,8%. De helft van de smelter werd namelijk in 1984 gesloten. De andere helft werd in 1999 gesloten. De bijdrage van de staatsinkomsten in de totale ontvangsten van de overheid steeg met 70% gemiddeld per jaar in dezelfde periode.

II. de energieovereenkomst van 1999

MAXIMALE POTENTIELE WAARDE UIT ENERGIE

In 1999 werd de aluminium smelter gesloten om redenen van lokale en internationale aard. De lokale factoren betroffen het milieu, het waterpeil en internationaal waren het de lage aluminiumprijzen. Als gevolg van de toenemende energiebehoefte van Suriname werd de vrijgekomen energie (45,9 MW) verkocht aan de Overheid. Iets meer dan de helft tegen kostprijs en het ander deel tegen minder dan US\$ 2 per kWh. De helft van de smelter was eerder gesloten in 1984.

III. MOU met Pechiney

NIEUWE INVESTEERDERS

Als resultaat van de bauxietovereenkomst van 1993 financierden de Suralco en BMS de haalbaarheidsstudie van Bakhuis bauxiet. In 1995 kwamen zij tot de conclusie dat het

Bakhuis bauxiet te duur is en gaven de optie voor exploitatie van Bakhuis bauxiet aan Suriname terug. Suriname zocht naar andere spelers en vond in 1999 Pechiney (frans aluminiumbedrijf) bereid om een haalbaarheidsstudie inzake de ontwikkeling van de Bakhuis bauxietvoorkomens en de verwerking daarvan tot aluinaarde in West Suriname te verrichten. In dit kader tekende Suriname met Pechiney een MOU in maart 2000. Pechiney trok zich later terug toen bleek dat Suralco en BMS weer belangstelling hadden voor de Bakhuis-concessie.

DE PERIODE VANAF 2000

DUURZAME SOCIAAL ECONOMISCHE ONTWIKKELING VAN ALLE IN HET LAND AANWEZIGE NATUURLIJKE HULPBRONNEN

Deze periode wordt gekenmerkt door de wereldwijde globalisatie ontwikkelingen. Binnen de aluminiumindustrie en binnen heel wat andere sectoren (luchtvaart en bankwezen) fuseerden bedrijven in de wereld met elkaar en voerden een overname beleid. Alcoa bijvoorbeeld fuseerde met Reynolds terwijl Billiton fuseerde met BHP. Het aantal grote spelers in het Westen werd hierdoor teruggebracht van de traditionele zes (Alcoa, Alcan, Kaiser, Reynolds, Pechiney en Allusuisse) naar drie (Alcoa, Alcan en Billiton) Billiton die voorheen niet behoorde tot de big six groeide uit tot een van de drie.

Daarnaast nemen de bedrijven in het Oosten m.n. in Rusland en China ook in betekenis toe. China is heden ten dage de grootste aluminiumproducent in de wereld met een aandeel van meer dan 20%. De 2^e plaats wordt ingenomen door Rusland met een aandeel van 12%. De USA deelt samen met Canada de 3^e plaats met een aandeel van ca. 8.5%.

De achteruitgang van de Amerikaanse aluminiumindustrie is voornamelijk het gevolg van de energieproblemen in dat land. Alcoa moest hierdoor in 2002 ca. 15% van haar totale aluminium-capaciteit sluiten.

Nationaal werd BMS bedreigd door de uitputting van haar bauxietvoorraden in 2007.

Door deze ontwikkelingen en de MOU met Pechiney werd de belangstelling voor Bakhuis bauxiet en Kabalebo energie weer aangewakkerd bij de Suralco en BMS.

Om buitenlandse investeringen in de mijnbouwsector te bevorderen nam de regering in haar beleid van 2001-2005 op: het aanpassen van de mijnwetgeving en stimulering van het particulier kapitaal, lokaal en vreemd, in de mijnbouwsector.

I. Aanpassing mijnbouwwet 1986

De huidige mijnbouwwet van 1986 is inmiddels aangepast aan de veranderde nationale en internationale omstandigheden en zal aan De Nationale Assemblee worden aangeboden ter goedkeuring. Er is bijzondere aandacht besteed aan de regelgeving omtrent onder andere het milieu (minimum normen en standaarden), de rechten van binnenlandbewoners, zekerheden voor houders van mijnbouwrechten en voorzieningen voor investeerders. Met deze wet zou zaken doen met potentiële investeerders efficiënter moeten verlopen. Een aantrekkelijk investeringsklimaat wordt immers ook bepaald door een vlotte afhandeling van administratieve aangelegenheden.

II. *MOU's 2003*

De hernieuwde belangstelling van Suralco en BMS in de bauxietvoorkomens te Bakhuis heeft ertoe geleid dat Pechiney afhaakte op basis van een “gentlemen agreement” tussen de voormalige big six (Alcoa, Alcan, Pechiney, Reynolds, Kaiser en Allussuise) nl. dat zij elkaar niet zullen bekampen op reeds verworven terrein. Pechiney is bereid terug te komen als blijkt dat BMS en Suralco geen belangstelling hebben. Pechiney is inmiddels opgeslokt door het Canadees aluminium bedrijf Alcan.

De Suralco en BMS kwamen in 2002 een letter of intent overeen met het doel hun bestaande samenwerking te verlengen en de bauxietvoorziening aan de aluinaarde raffinaderij veilig te stellen. Dit is ingegeven door het beleid van de overheid de bauxietconcessies in West Suriname te bestemmen voor een geïntegreerde ontwikkeling en uitbreiding van de aluminiumindustrie.

Dit heeft geleid tot nieuwe onderhandelingen en een MOU in 2003 met de Suralco en BMS. Bij de onderhandelingen is Suriname uitgegaan van duurzame sociaal economische ontwikkeling van het land waarbij het beleid voor de bauxietsector onder andere gebaseerd is op bevordering van de volgende doelstellingen

- duurzame sociaal economische ontwikkeling van alle in het land aanwezige natuurlijke hulpbronnen;
- versneld realiseren van een geïntegreerde aluminiumindustrie in West Suriname op basis van geïdentificeerde bauxietvoorkomens en het waterkrachtpotentieel in dit gebied;
- continuïteit van de aluinaarderaffinaderij te Paranam alsmede uitbreiding van diens capaciteit op basis van bestaande mijnbouwrechten in centraal en Oost Suriname;
- deelname van lokale ondernemingen in de ontwikkeling van de bauxietsector, alsmede stimulering van de lokale bedrijvigheid;
- verdere verruiming van de toegevoegde waarde door locale verwerking van aluinaarde en aluminium.

III. *Evaluatie Brokopondo Overeenkomst*

Na de eenzijdige sluiting van de aluminiumsmelter in 1999 is de brokopondo overeenkomst door buitenlandse consultants geherevalueerd. Een overeenkomst van bijna 50 jaren geleden moet in deze tijd zijn tekortkomingen hebben. Het milieuaspect en duur van de overeenkomst zijn twee voorbeelden. Hierover zal met de maatschappijen onderhandeld moeten worden.

EEN BLIK IN DE TOEKOMST

In de Regeringsverklaring 2005-2010 zijn de hoofdlijnen van het productiebeleid als volgt: Vergroting van de werkgelegenheid; Diversificatie van producten; Aanboren van nieuwe markten en Vergroting van de toegevoegde waarde bij productverwerking waarbij onderzoek en productieontwikkeling onmisbaar zijn.

In deze regeerperiode mag worden uitgezien naar uitbreiding van de productieactiviteiten in de bauxietsector en wel te West Suriname en in Oost Suriname.

De verwachte macro-economische ontwikkelingen (z.a. inflatie, wisselkoers, begrotingstekort) zijn stabiel. Volgens ratinganalisten wordt in deze periode een groei (BBP) van 4-5% per jaar verwacht.

Internationaal wordt in de aluminiumindustrie een groei van 4,5 tot 5% per jaar verwacht i.e 1,6 miljoen tonnes aluminium per jaar. Dit betekent een behoefte van 3,1 miljoen tonnes aluinaarde per jaar. Deze behoefte zal deels gedekt worden middels creep-investeringen (productieverbeteringen) ca. 1 a 2% per jaar. Het restant zal gedekt moeten worden via brownfield of greenfield. Er is dus wereldwijd jaarlijks behoefte aan ca. 1 miljoen tonnes aluminium 1,9 miljoen tonnes aluinaarde per jaar. Er is momenteel een chronisch tekort aan aluinaarde. De aluinaardeprijzen op de spotmarkt zijn daardoor gestegen tot meer dan US\$ 500 per ton. Normaliter is dat tussen US\$ 150 en US\$ 200 per ton. Verschillende maatschappijen zijn reeds bezig met uitbreiding van hun capaciteit. In de periode 2007-2009 wordt ca. 14 miljoen aan extra aluinaardecapaciteit verwacht. Dit betekent dat de behoefte aan aluminiumcapaciteit ook zal moeten toenemen. Voor 2010 zal de aluinaardemarkt in overschot zijn. Na 2010 zal er weer extra capaciteit nodig zijn. Aluminiumcapaciteit zal eerder dan 2010 nodig zijn. De aluminiumindustrie wordt ook geconfronteerd met sluitingen in Europa mede alsgevolg van de stijgende prijs van energie.

Suriname heeft voldoende bauxiet en energie in West Suriname om in een deel van de extra aluinaarde- en aluminiumbehoefte in de wereld te kunnen voorzien.

Wat leert het verleden ons en wat staat ons te doen.

I. Lessen uit het verleden

Investing van buitenlands kapitaal wordt sterk beïnvloed door internationale markt en politieke ontwikkelingen en beïnvloeden het gedrag van de TNC's in Suriname.

TNC's spreiden hun kapitaal en risico's zodanig dat zij niet afhankelijk zijn van een land. Het "arme" land is veel afhankelijk van de TNC

Grote mate van afhankelijkheid leidt tot het doen van meer concessies dan noodzakelijk.

Afwezigheid van beleid en passieve rol van de Overheid betekent nog meer vrijheid voor de TNC's om de ontwikkelingsrichting in een land te bepalen.

Uitgifte van concessies zonder wetgeving en beleidsdirectieven kan vergaande consequenties hebben voor een land.

Onvoldoende informatie en deskundigheid kan leiden tot grote blunders.

Bestuurders moeten nooit al hun kapitaal wedden op een paard. (mislukte goudproject)

TNC's zijn niet altijd op eigen kracht groot geworden. Soms zijn ze middels beschermende/faciliterende maatregelen van hun regering geholpen.

Om zelf de prijs van grondstoffen te kunnen bepalen moeten alle grote bauxietproducerende landen meewerken. Suriname is helaas geen belangrijke speler meer.

Noord Amerika is niet meer de grootste aluminiumproducent in de wereld. China en Rusland hebben de USA en Canada verdreven van de 1^{ste} plaats.

II. Wat staat ons te doen

Internationale markt en politieke ontwikkelingen in beeld brengen voor een juist besluit op het juiste moment.

Het investeringspatroon van de TNC's in beeld brengen om de serieuzeheid van de TNC's voor een bepaald project in een bepaald gebied op een bepaald moment te kunnen beoordelen .

Actievere rol voor de Overheid ter stimulering van een volgende grote investering met hogere toegevoegde waarde.

Mijnwetgeving en milieuwetgeving sneller aanpakken voor een duidelijk en transparant beleid naar de investeerder toe.

De mogelijkheden van de nieuwe spelers (China en Rusland) niet verwaarlozen

Alle in het leven geroepen beleidsorganen de sector rakende waaronder het Bauxiet Instituut Suriname voorzien van die mogelijkheden om optimaal te kunnen functioneren.

Zo breed mogelijk laten informeren bij de besluitvorming.

Bijdrage BAUXIETSECTOR Suriname (Contribution bauxite industry of Suriname)					
	2000	2001	2002	2003	2004
Bijdrage in de staatsinkomsten van Suriname (Share in total Government income Suriname)	21.7%	12.7%	10.8%	11.8%	15.6%
Bijdrage in de totale exporten van Suriname (Share in total exports Suriname)	66.5%	73.6%	54.8%	63.0%	65.1%
Bijdrage in directe werkgelegenheid in Suriname (Share in total employment Suriname)	2.9%	2.4%	2.3%	2.2%	2%est.
Aandeel in de wereldbauxiet Productie (Share in World bauxiteproduction)	2.6%	3.2%	2.8%	2.9%	2.6%
Aandeel in de wereldaluinaarde Productie (Share in World alumina production)	4.0%	3.9%	3.8%	3.8%	3.4%