

Congo, mijncontracten - Stand van zaken

Congo wil opbrengsten uit de mijnsector verhogen.

IPIS, Antwerpen 25 maart 2008 – Op donderdag 20 maart maakte de Congolese regering het eindrapport publiek van de *Commission de Revisitation des Contrats Miniers* (CRCM). De publicatie was twee dagen eerder aangekondigd in een persmededeling van het ministerie van Mijnen ¹.

Een eerste fase is hiermee afgesloten. In een volgende fase zou de Congolese regering nu met tientallen privé-maatschappijen kunnen gaan onderhandelen over een nieuwe verdeling van de opbrengsten van de mijnbouw, met een groter aandeel voor het straatarme Congo als objectief.

Het rapport, dat november 2007 als datum draagt, bestaat uit twee delen. Deel 1 (228 pagina's) analyseert de mijncontracten die de staat rechtstreeks met privé-bedrijven gesloten heeft en over de partenariaten van de overheidsbedrijven EMK-Mn, Okimo, Miba, Sodimico en Sakima ². Deel 2 (246 p.) analyseert de partenariaten gesloten door het overheidsbedrijf Gécamines. De twee delen staan op de website van het ministerie van Mijnen ³.

1. Opdracht

De *Commission de Revisitation des Contrats Miniers* voerde de beslissing van 20 april 2007 van de Congolese regering uit met betrekking tot 60 bestaande mijncontracten tussen Congolese overheidsbedrijven en privé-bedrijven ⁴. De Commissie moest de contracten doorlichten en hun impact nagaan op de heropstanding ("redressement") van de openbare bedrijven en de nationale ontwikkeling; ze moest ook aanbevelingen doen om de contracten eventueel te herzien en de onevenwichtigheden te herstellen.

2. Bevindingen

De Commissie besliste de gescreende contracten in drie groepen in te delen: categorie A (contracten die gehandhaafd kunnen blijven), categorie B (contracten die heronderhandeld moeten worden) en categorie C (contracten die opgezegd moeten worden).

De aanbevelingen vallen niet altijd even duidelijk uit het eindrapport af te lezen. Ook zijn meerdere contracten met eenzelfde partner van Okimo opgenomen zodat het totaal aantal gescreende contracten op 61 uitkomt, in plaats van 60 zoals aangekondigd.

Uiteindelijk zijn er 0 contracten van Cat.A, 39 van Cat.B en 22 van Cat.C.

¹ Publication date announced for Revisitation Commission report on DRC's mining contracts, Statement from Government of the Democratic Republic of Congo, Press Release by Bell Pottinger Corporate & Financial, London, Tuesday 18 March 2008.

² *Entreprise Minières Kisenge-Manganèse (EMK-Mn), Offices d'Or Kilo Moto (Okimo), Société Minière de Bakwanga (Miba), Société de Développement Industrie et Minier du Congo (Sodimico), Société Aurifère Kivu et Maniema (Sakima).*

³ De krant *Le Potentiel* schreef op 22 maart dat het rapport op 20 maart alweer van de website verwijderd was. Zie: <http://www.miningcongo.cd>

⁴ Het Ministerieel Besluit 2745/CAB.MIN/MINES/01/2007 is niet, zoals nochtans beloofd in de inleiding van het rapport, als Annex bijgevoegd.

Per overheidspartner geeft dat volgend resultaat:

Overheidspartner	Categorie B	Categorie C
Staat	1	3
EMK-Mn (ertsen)	1	1
Miba (vnl. diamant)	6	/
Okimo (vnl. goud)	6	2
Sakima (goud)	1	5
Sodimico (ertsen)	1	5
Gécamines (ertsen)	23	6
Totaal	39	22

3. Moeilijke onderhandelingen

Als de Congolese regering de aanbevelingen van de Commissie volgt, wachten haar moeilijke onderhandelingen met de privé-sector. Onder de betrokken privé-firma's zijn er immers zeer sterke industriële groepen, met de middelen om bijzonder kostelijke juridische procedures te beginnen. Een aantal voorbeelden uit het Rapport maakt dat duidelijk.

3.1. Anvil Mining in Dikulushi

De Commissie besluit dat het partnership tussen de Staat en de Australische mijnbouwfirma Anvil Mining voor de mijnexploitatie in Dikulushi stopgezet moet worden. De Commissie neemt vooral aanstoot aan het feit dat Anvil daar via een onderhands toegekend contract in 1998 een totale vrijstelling van belastingen en royalties heeft verkregen, voor zichzelf en voor alle onderaannemers, gedurende 20 jaar. Maar Anvil heeft er volgens eigen cijfers de afgelopen jaren wel de volgende hoeveelheden koper en zilver geproduceerd ⁵:

	2005	2006	2007
Koper (ton)	17.816	22.618	5.469
Zilver (ton)	1.721.767	2.174.448	537.858

Vraag is dus hoe makkelijk Anvil afstand zal doen van deze concessie.

3.2. De Beers Centenary

Het staatsbedrijf MIBA moet het contract van de Joint Venture SKD met de diamantgroep De Beers Centenary heronderhandelen, vindt de Commissie. De Beers is één van de dominante spelers in de diamantsector. De Commissie accepteert echter niet dat de participaties (51% De Beers, 49% Miba) arbitrair zijn toegewezen, in een onderhands toegekend contract, zonder dat de werkelijke inbreng van beide partijen is becijferd. Negatieve elementen zijn ook dat De Beers de volledige productie mag commercialiseren en een surplus verdient als consultant, en dat Miba niet in het dagelijks bestuur van de Joint Venture SKD zit.

3.3. BHP Billiton World Exploration

Nog een onderhands toegekend contract betreft de Joint Venture van Miba met een dochter van BHP Billiton, die intussen 's werelds grootste mijngroep is. De Commissie vindt ook hier een heronderhandeling nodig om de werkelijke inbreng van beide partijen te vertalen in de participaties.

3.4. AngloGold Kilo

De mijnconventie van Okimo met AngloGold Kilo is volgens de Commissie in de loop der jaren alleen maar verslechterd door de privé-partner. De oppervlakte die AngloGold mag exploiteren is feitelijk

⁵ <http://www.anvilmining.com/go/operations/dikulushi>

verviervoudigd, terwijl de huur voor het gebied is verlaagd. Bovendien is AngoGold er nog altijd niet de productie begonnen. De Commissie stelt daarom een nieuwe Joint Venture voor met een drastische aanpassing van de bepalingen: Okimo moet een participatie van 45% krijgen (tegen 13,8% nu), de huur moet omhoog, een zone van ruim 6000 km² moet terug naar Okimo en AngloGold moet nu beginnen met produceren.

3.5. Tenke Fungurume Mining

Onder de Joint Ventures van Gécamines springt vooral Tenke Fungurume Mining in het oog. Ook daar zegt de Commissie dat de participatie van Gécamines opnieuw naar 45% moet. Volgens de Commissie is deze participatie in 2005 onterecht verlaagd van 45% naar 17,5%. Het contract uit 2005, dat ook de financiële vergoeding voor de inbreng van Gécamines verlaagde van \$250 miljoen tot \$100 miljoen, moet daarom volgens de Commissie geannuleerd worden. Een complicatie is dat de oorspronkelijke partner Lundin een deel van zijn participatie verkocht heeft aan de Amerikaanse mijnbouwer Phelps Dodge. Onterecht, vindt de Commissie. Phelps is eind 2006 nota bene overgenomen door Freeport McMoran dat nu een belang van bijna 58% heeft in Tenke Fungurume Mining.

4. Wijzigingen in de mijnsector

Er zit een evolutie in de manier waarop de Congolese regering over de analyse van de mijncontracten communiceert. Niet-gouvernementele organisaties (ngo's) vragen haar sinds juni 2007, toen de Commissie aan het werk ging, de grootst mogelijke openheid. De manier waarop het rapport nu gepubliceerd is, komt aan die vraag tegemoet. Maar de afgelopen maanden ging het soms anders.

Begin oktober 2007 verschenen er onaangekondigd tientallen facsimile van Joint Venture-contracten tussen overheids- en privé-bedrijven, op de website van het Congolese ministerie van Financiën ⁶. De beslissing om deze documenten vrij te geven, was nuttig. Maar de collectie is en blijft onvolledig en ook in talrijke documenten uit deze verzameling ontbreken er pagina's. Uit de Commissie die de contracten analyseerde, kwam intussen geen informatie naar buiten, of toch niet officieel. Begin november pakte de Congolese krant Le Phare wel uit met een document dat aan de Commissie wordt toegeschreven en dat een eerste categorisering en beoordeling van de gescreende contracten bevat ⁷.

De regering verkoos naar de buitenwereld discreet te blijven over de werkzaamheden in de commissie. Zij moet in dit dossier, waar enorme belangen op het spel staan, over eieren lopen.

Begin 2008 bleek echter dat regering en commissie wel contact hielden met de betrokken bedrijven uit de mijnsector. In februari ontvingen deze bedrijven brieven waarin ze over de voor hen toepasselijke bevindingen van de Commissie werden ingelicht en uitgenodigd te repliceren. Ook de bedrijven blijven bijzonder discreet. Zestien bedrijven gaven inmiddels te kennen dat ze door het ministerie van Mijnen zijn aangeschreven.

In de mijnsector zelf hebben, sinds de Commissie van start ging, enkele belangrijke gebeurtenissen plaatsgevonden. Op 17 september 2007 sloot de Congolese regering een Protocol-akkoord met drie Chinese bedrijven (Exim Bank, China Railway Engineering Corp. en Sinohydro) over "financiering voor de ontwikkeling van de infrastructuurwerken in ruil voor de uitbating van grondstoffen ("ressources naturelles") van de DRC". Voor de uitvoering van het akkoord wordt een Joint Venture opgericht met een belang van 32% voor Congo en 68% voor de Chinese partners.

Een eerste bijlage van het akkoord geeft de hoeveelheden aan van de ertsen die geëxploiteerd zullen worden: 8.050.661 ton koper, 202.290 ton kobalt en 372,3 ton zilver. Als vindplaatsen worden Mashamba, Dima, Dik Colline en Kolwezi genoemd. Een tweede bijlage somt de uit te voeren infrastructuurwerken op, voor een totaalbedrag dat op \$6,565 miljard wordt geraamd. China zou daarvan \$3 miljard investeren.

⁶ Zie: <http://www.minfinrdc.cd>

⁷ *Contrats miniers. Tableau d'évaluation et de classification des contrats*, Le Phare, 2 november 2007. Zie: http://www.lepharerd.com/www/index_view.php?storyID=4129&rubriqueID=4

Op 8 februari maakt Katanga Mining een akkoord bekend met het Congolese overheidsbedrijf Gécamines over de ertsaders (“deposits”) van Dikuluwe en Mashamba (tesamen bekend als DiMa). Gécamines neemt DiMa terug en zal Katanga Mining daarvoor vergoeden, hetzij door Katanga tegen 2015 twee andere concessies te geven hetzij door aan Katanga Mining vanaf 2012 een bedrag van \$825 miljoen te betalen. Gécamines zal de DiMa-concessies inbrengen in de Joint Venture met de Chinese partners.

Katanga Mining, op zijn beurt, is in februari 2008 een van de grootste mijnbouwers in Congo’s “koperprovincie” Katanga. Het bedrijf heeft dan net een fusie achter de rug van Katanga Mining en Nikanor, die beide zelf al grotere spelers zijn in het mijnbekken van Kolwezi.

Het rapport van de CRCM houdt met deze fusie geen rekening. Het doet aanbevelingen voor de twee bedrijven die de fusie uitvoeren. Kamoto Copper Company (KCC, een Joint Venture van Gécamines met Kinross-Forrest) moet onder andere aantonen dat het technisch en financieel bekwaam is de mijnen van Kamoto, waarvan de ertsreserve door Gécamines op \$45 miljard is geschat, uit te baten. Van zijn kant moet DRC Copper and Cobalt Project (DCP, een Joint Venture van Gécamines en Global Enterprises Corp.) onder meer de inbreng aan reserves van Gécamines, die op \$15 miljard wordt geraamd, in rekening brengen. Zowel voor KCC als voor DCP stelt de Commissie een heronderhandeling van de contracten in het vooruitzicht.

5. Naar onderhandelingen?

Congo heeft aangekondigd dat het een Task Force opricht met acht leden (7 ministers en de stafchef van president Kabila) met het oog op een volgende fase.

Als er echt heronderhandelingen komen, zit het land strikt genomen in een sterke positie. Op de wereldmarkt is de vraag naar mineralen groot. De koperprijs is de afgelopen drie jaar nagenoeg verdubbeld:

	Nov. 2005	Jan. 2006	Juli 2007	Dec. 2007	Feb. 2008
\$/metal Ton	4268	4733	7972	6586	7886

(Bron: BGR, Rohstoffpreise)

De mijnbouwbedrijven floreren. Ter indicatie, de netto-resultaten van de twee grootste mijnbouwbedrijven:

Net profit US\$ mln	2007	2006
BHP Billiton	13,496	10,534
Rio Tinto	7746	7867

Ze zoeken nieuwe uitbatingsmogelijkheden, ook in Congo. Congo beschikt naar verluidt over een kwart van de wereldvoorraden van koper en een derde van de kobaltvoorraden⁸. Het gehalte van de koper- en kobaltertsen in Congo is hoger dan in bij voorbeeld Chili, ‘s werelds grootste koperproducent.

Daarenboven vergroot de verschijning in Afrika van de zogenaamde *Emerging Economies* – Brazilië, Rusland, India, China – de onderhandelingsmarges ten aanzien van de multinationale mijnbouwondernemingen, voor de regeringen in de landen die rijk zijn aan grondstoffen.

Of Congo die omgeving in zijn voordeel kan aanwenden, is een andere vraag. Het land komt uit een lange periode van politieke instabiliteit en oorlog, en de capaciteit van de instellingen om zich ten aanzien van grote tegenspelers stevig op te stellen, is ongelijk.

De Wereldbank gaf in oktober 2007 te kennen dat de regering zich met betrekking tot de mijncontracten door gespecialiseerde internationale bureaus moet laten assisteren. Ook in andere Afrikaanse landen

⁸ “Currently, the identified resources of the Katanga Copper Belt are estimated at 70 Mt of copper, 5 Mt of cobalt and 6 Mt of zinc (...). The Katanga Copper Belt contains the largest known cobalt resources in the world”, in: DRC, Growth with Governance in the Mining Sector, World Bank, 19 november 2007.

waar er een Mining Contract Review bezig is – zoals in Guinee, geeft de Wereldbank zulk advies. Bilaterale hulp voor Congo blijft op dit vlak achterwege. Tot nu toe heeft enkel België het proces van de Mining Contract Review financieel gesteund. België stelde een subsidie van €150.000 ter beschikking van het Carter Center, een Amerikaanse ngo die juridisch advies geeft aan de CRCM.

Verscheidene mijnbouwbedrijven zijn, op uiteenlopende manieren, posities aan het innemen in het vooruitzicht van onderhandelingen of hun goede bedoelingen aan het demonstreren.

Oriental Iron bij voorbeeld maakt op 20 maart (dag van de publicatie van het CRCM-rapport) bekend dat het \$7 miljard gaat investeren in een ijzerwinningsproject in de DRC. Oriental wordt niet genoemd in het rapport, maar het bedrijf wordt geleid door de Israëliische zakenman Dan Gertler die via GEC wel bij Katanga Mining betrokken is.

Camec (betrokken in de Joint Venture Boss Mining) heeft op 10 maart gemeld dat het £43,5 miljoen vers geld heeft opgehaald om in zijn activiteiten in Congo te investeren.

De Amerikaanse mijngroep Freeport McMoran verklaarde in december 2007 nog, bij monde van CEO Richard Adkerson, dat het garanties gekregen had dat er “geen arbitraire maatregelen” genomen zouden worden. Maar vlak na de publicatie van het Commissie-rapport was woordvoerder Bill Collier categoriek en zei hij dat het contract voor de Joint Venture Tenke Fungurme Mining “eerlijk en transparant met de regering is onderhandeld”.

Sommige mijnbouwers krijgen steun uit de financiële wereld. Een analist van Haywood Securities in Toronto noemt de aanbeveling om het belang van Gécamines in TFM opnieuw op te trekken van 17,5 naar 45% vlakaf “onteigening”. Een manager van het New Yorkse hedge-fund Van Eck Associates sluit daarbij aan met de suggestie dat Gécamines beslag zal leggen op 45% van de TFM-concessie om dat gebied aan de Joint Venture met de Chinese bedrijven te geven.

6. Algemeen kader

De Mining Contract Review in Congo staat niet op zichzelf. Hij is momenteel één van de hoofdacties van de Congolese regering.

Deze regering, onder leiding van premier Antoine Gizenga, trad begin 2007 aan. Ze heeft in de loop van haar eerste werkjaar drie grote dossiers aangepakt, die stuk voor stuk complex zijn, die op één of andere manier internationaal gevoelig liggen en die niet onmiddellijk resultaat opleveren dat ook voor de bevolking tastbaar is.

Het betreft de *Revisitation* van de mijncontracten (vanaf april 2007), het kaderakkoord met China (augustus-september 2007) en een militaire operatie tegen de opstandige generaal Laurent Nkunda in Oost-Congo.

Tussen deze dossiers lopen er verbanden. Ten aanzien van generaal Nkunda heeft de regering te kennen gegeven dat ze na jaren van oorlog en rebellie over het hele Congolese grondgebied haar gezag wil herstellen.

Ook in de mijnsector wil de regering blijkbaar orde op zaken stellen. Zo heeft de minister van Mijnen, Martin Kabuelulu eind februari alle mijnactiviteit verboden in Walikale in Oost-Congo, om er greep te krijgen op de illegale winning en smokkel van (voornamelijk) tinerts. Een maand later maakte Kabuelulu bekend dat in Walikale een door militairen geleid smokkelcircuit is ontmanteld.

Tijdens de zogenaamde Staten-Generaal van de mijnsector van midden maart in Kinshasa blijkt dan weer het anarchisme van de sector. Daar verklaart minister Kabuelulu dat er 4542 uitbatingstitels voor mijnen en steengroeven zijn verleend aan 642 firma's en dat de concessies, waarop deze titels betrekking hebben, 33% van het nationale grondgebied uitmaken⁹. De minister verklaart bij dezelfde gelegenheid

⁹ Tussen juni 2003 en december 2005 zijn er, blijkens een lijst van het ministerie van Mijnen, in totaal 2010 “mijnrechten” toegekend. De lijst staat op <http://www.miningcongo.cd>. [Deze website bevat nog meer - weliswaar niet-actieve - links naar andere lijsten].

dat van de 60 gescreende mijncontracten er 5 in productie zijn en 6 in voorstudie. Als remedie heeft de bijeenkomst onder meer een aantal wijzigingen voorgesteld aan de Mijncode van 2002.

De achterliggende redenering is allicht dat deze sector veel productiever en lucratiever moet worden. Dat is ook het streefdoel van de Wereldbank. Ze is sinds jaren actief betrokken bij de herstructurering van de Congoese economie. Ze was co-auteur van de Mijncode van 2002, mede-organisator van de afslanking van Gécamines en, op zijn zachtst gezegd, waarnemer van de manier waarop tijdens Congo's Transitieperiode (2003-2006) talrijke Joint Ventures op een allesbehalve transparante manier werden opgericht of heronderhandeld ¹⁰.

De Wereldbank meent dat Congo er door economische groei en goed bestuur bovenop kan komen. Voor de mijnsector betekent dat onder meer het opheffen van de fraude die het land nu jaarlijks van circa \$150 miljoen aan inkomsten berooft. Volgens de Wereldbank zou de mijnsector aan Congo jaarlijks \$186 miljoen aan fiscale ontvangsten kunnen opleveren, niet onaanzienlijk op een jaarbegroting van (in 2007) \$1,2 miljard. Voor 2005 gaf de regering slechts \$26,7 miljoen aan in de mijnsector opgehaalde belastingen op.

Over tien jaar, aldus de Wereldbank in een *Strategy Note* van 16 maart 2008, kan de mijnsector 20 à 25% uitmaken van Congo Bruto Binnenlands Product.

Ook in Afrikaanse context staat de Mining Contract Review in Congo niet op zich. In een aantal andere landen is, met lokale varianten, een gelijkaardig proces aan de gang, zoals in Zambia, Tanzania, Liberia, Guinee en, voor de petroleum, Nigeria.

Voor informatie:
International Peace Information Service
+32-3-225.00.22
raf.custers@ipisresearch.be

IPIS vzw
Italiëlei 98a
2000 Antwerpen
tel.: 03/225.00.22
fax: 03/231.01.51
info@ipisresearch.be
www.ipisresearch.be

¹⁰ Een inmiddels berucht geworden Memo van Craig Andrews, de mijnspecialist van de Wereldbank, uit september 2005 toont dat de Wereldbank goed wist wat er onderhands bedisseld werd.