

Vergaderjaar 1996–1997

25 000 V

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 1997

Nr. 86

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 16 juni 1997

Bij deze heb ik de eer U, mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken, aan te bieden het jaarverslag 1996 betreffende de programma's voor Ontwikkelingsrelevante Exporttransacties (ORET), Milieu en Economische Verzelfstandiging (MILIEV) en Laag Concessionele Leningen (LCL).

Aan het slot van het jaarverslag gaan wij in op de ontwikkelingen in de eerste maanden van 1997 en de op grond daarvan genomen besluiten.

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
J. P. Pronk

JAARVERSLAG 1996
ONTWIKKELINGSRELEVANTE EXPORTTRANSACTIES (ORET)
MILIEU EN ECONOMISCHE VERZELFSTANDIGING (MILIEV)

Het Programma voor Ontwikkelingsrelevante Exporttransacties (ORET) beoogt werkgelegenheid en economische groei in ontwikkelingslanden te bevorderen door onder bepaalde voorwaarden leveranties van kapitaal-goederen of diensten door Nederlandse bedrijven aan ontwikkelingslanden te ondersteunen met een schenking van 45% van de transactiewaarde. Voor landen met de status van Minst Ontwikkeld Land (MOL) bedraagt het schenkingsbedrag 60%. Het ontwikkelingsland dient zorg te dragen voor de resterende financiering.

Voor het ORET-Programma is een maximum transactiewaarde vastgesteld van NLG 100 mln en een minimum transactiewaarde van NLG 2,5 mln. Het maximum transactiebedrag voor MOL's bedraagt NLG 60 mln. Om transacties met Afrika te bevorderen is voor landen in Afrika het lagere drempelbedrag van NLG 0,5 mln vastgesteld.

Projecten kunnen op initiatief van een in Nederland gevestigde leverancier in aanmerking komen voor ORET-ondersteuning op voorwaarde dat voldaan wordt aan criteria betreffende ontwikkelingsrelevantie, belang voor de Nederlandse economie en internationale afspraken over het geven van gebonden hulp.

Met ontwikkelingsrelevantie wordt bedoeld dat een project positieve effecten heeft op de werkgelegenheid of de (sociale) infrastructuur van een land en geen negatieve effecten optreden ten aanzien van Armoede, Vrouwen of Milieu. Onder belang voor de Nederlandse economie wordt verstaan dat tenminste 60% van de transactiewaarde van Nederlandse origine moet zijn en dat de transactie moet bijdragen aan een duurzame relatie tussen het Nederlands bedrijfsleven en het ontwikkelingsland. Vanwege de internationale afspraken over gebonden hulp, zoals vastgelegd in OESO-verband (de zogenaamde CONSENSUS), kunnen alleen commercieel niet haalbare transacties in aanmerking komen voor concessionele financiering, tenzij het een transactie betreft beneden de SDR 2 mln of een leverantie aan een MOL.

Het ORET-Programma wordt beheerd door de afdeling Bedrijfsleven (DEW/BL) van het Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking. DEW/BL draagt zorg voor toetsing op ontwikkelingsrelevantie en verzorgt afhandeling van de aanvragen.

Naast het DGIS zijn ook het Ministerie van Economische Zaken en het Ministerie van Financiën bij het programma betrokken. Economische Zaken beoordeelt de relevantie voor de Nederlandse economie en verzorgt de toetsing in de CONSENSUS-groep. Financiën ziet toe op naleving van de internationale afspraken (in EU- en OESO-verband) en verzorgt de coördinatie met kredietverzekeringsaangelegenheden. Met deze Ministeries bestaat regulier overleg over het in behandeling nemen van aanvragen. De Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden draagt zorg voor de schenkingsaanbieding aan het ontvangende land.

ORET in 1996

In 1996 werden 29 aanvragen goedgekeurd. In 1995 waren dit er 27. Het betrof 1 aanvraag uit 1993, 3 aanvragen uit 1994, 14 aanvragen uit 1995 en 11 aanvragen uit 1996. De transactiewaarde van deze goedgekeurde projecten bedroeg NLG 766,7 mln; de committering NLG 364,1 miljoen. Een lijst van gesloten schenkingsovereenkomsten voor ORET en MILIEV projecten is als bijlage aan dit verslag toegevoegd¹.

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Het aantal verzoeken om aanvraagformulieren daalde van 110 in 1995 tot 101 in 1996. Het aantal ingediende aanvragen bleef nagenoeg gelijk: 59 in 1995, 58 in 1996. Van deze 58 aanvragen werden er 23 in behandeling genomen waarvan er 11 werden goedgekeurd, 5 werden opgeschort vanwege onduidelijkheden in de aanvraag of over prioriteitstelling door het ontwikkelingsland, en 7 nog in behandeling waren per 31 december 1996. Vier aanvragen werden afgewezen omdat niet aan de criteria werd voldaan, 1 aanvraag werd door het betreffende bedrijf ingetrokken, 5 aanvragen kwamen te vervallen en 25 aanvragen konden (nog) niet in behandeling worden genomen omdat deze onvolledig waren of omdat onduidelijkheid bestond over prioriteitstelling door het ontwikkelingsland.

De projecten uit 1996 die per 31 december nog in behandeling waren, hadden een totale transactiewaarde van NLG 160,18 miljoen met een gevraagde schenking van in totaal van NLG 77 miljoen. De gemiddelde transactiewaarde van de nog in behandeling zijnde projecten uit 1996 bedroeg hiermee NLG 22,88 mln. In 1994 was deze NLG 23 mln en in 1995 NLG 37 mln.

De meeste aanvragen betroffen evenals in 1995 de sectoren energie, transport en infrastructuur. Van de 58 aanvragen werden er 22 ingediend voor projecten in Afrika, waarvan er 4 werden goedgekeurd. Het aantal ingediende aanvragen was redelijk gelijkmatig over het jaar verdeeld met verhoudingsgewijs iets meer aanvragen in de eerste vier maanden van 1996 en in juli.

De kasuitgaven onder het ORET-Programma bedroegen in 1996 NLG 153,4 miljoen. Hiermee werd voor de eerste keer sinds de instelling van het Programma het in de ontwerpbegroting gebudgetteerde bedrag overschreden. In 1994 bedroegen de uitgaven NLG 51,4 miljoen en in 1995 NLG 79,4 miljoen.

De totale uitgaven in 1996 waren NLG 4,6 mln lager dan vermeld in de Decemberbrief. Dit verschil van NLG 4,6 werd veroorzaakt door vertraging bij de betaling van een drietal projecten. Een versnelling van de uitgaven voor een ander project kon hiervoor niet voldoende compensatie bieden.

De ORET-uitgaven per 31/12/96 (x NLG 1 miljoen)

Ontwerpbegroting	120
1e suppletoire begroting	+ 28,146
2e suppletoire begroting	+ 10
Mutatie decemberbrief	–
Mutatie slotwet	– 4,678
Uitgaven	153,468

MILIEU EN ECONOMISCHE VERZELFSTANDIGING (MILIEV)

Het Programma Milieu en Economische Verzelfstandiging is in 1993 van start gegaan met als doel het stimuleren van transacties die een vernieuwend of stimulerend effect hebben op verbetering van het milieu in ontwikkelingslanden. Vanwege het belang dat aan het milieu wordt toegekend zijn de voorwaarden voor MILIEV iets ruimer dan voor ORET. Zo is er geen minimum transactiewaarde en kent het MILIEV-Programma het hogere vaste schenkingspercentage van 60. Het maximum transactiebedrag is vastgesteld op NLG 50 mln.

In aanmerking voor het MILIEV-Programma komen alleen transacties die een duidelijk positief effect hebben op het milieu. Hieronder vallen acties gericht op:

- directe verbetering van het milieu m.b.v. bestaande technologie en kennis;
- vermindering van vervuiling conform gestelde milieunormen (meestal «end of pipe technology»);
- besparing van energie en grondstoffen in productieprocessen («clean production technology»);
- duurzame technologie waarbij gebruik wordt gemaakt van alternatieve energieopwekking zoals en zonne- en windenergie;
- advies bij milieubeleidsplanning op zowel regionaal, nationaal niveau als gericht op een bepaalde bedrijfstak.

Evenals bij ORET zijn bij MILIEV het Ministerie van Economische Zaken en het Ministerie van Financiën betrokken. Sinds 1995 is het MILIEV-Programma opgenomen in het interdepartementaal overleg zoals dat voor ORET bestaat. Gezien het evidente milieukarakter bekleedt het Ministerie van VROM een beleidsadviserende rol en neemt deel aan het interdepartementaal overleg.

MILIEV in 1996

In 1996 werden 41 aanvraagformulieren voor MILIEV aan het bedrijfsleven toegezonden tegen 45 in 1995. Hiervan werden er uiteindelijk 25 ingediend. In 1994 waren dit er 24. Van deze 25 aanvragen werden er 14 in behandeling genomen, waarvan er 3 werden goedgekeurd, 1 opgeschort en 10 nog in behandeling zijn. Verder werden 4 aanvragen ingetrokken, werden 2 aanvragen afgewezen omdat niet voldaan werd aan de voorwaarden en konden 5 aanvragen (nog) niet in behandeling worden genomen.

In 1996 werden in totaal 9 aanvragen goedgekeurd (naast de 3 goedgekeurde aanvragen uit 1996 betrof het 6 aanvragen uit 1995). De totale transactiewaarde van deze goedgekeurde projecten bedroeg NLG 106,7 miljoen waarvoor een bedrag gecommiteerd werd van NLG 52,5 miljoen. In 1995 werden 12 aanvragen goedgekeurd.

De transactiewaarde van de aanvragen uit 1996 die per 31 december nog in behandeling waren bedroeg NLG 159,4 miljoen met een gevraagde schenking van in totaal NLG 76,2 miljoen. De gemiddelde transactiewaarde steeg hiermee van NLG 13,5 miljoen in 1995 tot NLG 15,9 miljoen.

Evenals in 1995 betroffen de meeste aanvragen transacties gericht op alternatief energiegebruik, het opstellen van milieubeleidsplannen en afvalwaterzuivering.

De kasuitgaven in 1996 bedroegen NLG 12 998 000; in 1995 was dit NLG 2 392 000. De uiteindelijke uitgaven voor MILIEV waren NLG 1 598 000 hoger dan geraamd in de Decemberbrief. Dit verschil werd met name veroorzaakt door versnelde betalingen voor een project in China.

De uitgaven onder het MILIEV Programma bleven in 1996 wederom ver beneden het in de ontwerpbegroting gebudgetteerde bedrag. In Annex 1 op de Begroting voor Ontwikkelingssamenwerking 1997 werd nader ingegaan op de mogelijke oorzaken hiervan. Aangegeven werd dat een aantal factoren een rol zou kunnen spelen zoals mogelijke beperkingen in het Nederlands aanbod of gebrek aan prioriteitstelling door een aantal ontwikkelingslanden. Tevens zou een rol kunnen spelen dat afnemers in ontwikkelingslanden een meer complete aanpak van milieuproblemen prefereren boven de introductie van één specifieke technologie. Een eenduidige verklaring voor de achterblijvende belangstelling voor het MILIEV Programma kan echter niet gegeven worden.

Om de exportmogelijkheden van de Nederlandse milieu-industrie te vergroten is inmiddels op initiatief van het Ministerie van Economische Zaken een Exportplatform Milieu opgericht.

De MILIEV-uitgaven per 31/12/96 (x NLG 1 miljoen)

Ontwerpbegroting	45
1e suppletoire begroting	–
2e suppletoire begroting	– 33,6
Mutatie decemberbrief	–
Mutatie slotwet	+ 1,598
Uitgaven	12 998,–

Laag Concessionele Leningen in 1996

De uitgaven onder het LCL-Programma bedroegen in 1996 NLG 2 358 000. Dit is aanzienlijk minder dan het oorspronkelijk geraamde bedrag van NLG 13 260 000. Deze daling is verklaarbaar door decommittering van resterende uitgaven voor een aantal projecten en het verschuiven van de uitgaven voor twee projecten. In 1997 en 1998 zullen twee projecten nog tot uitgaven leiden. Het committeringsbedrag voor deze projecten bedraagt NLG 14 549 000.

Ontwikkelingen ORET/MILIEV 1996

Wijzigingen ORET/MILIEV Programma

In Annex 1 op de begroting van Buitenlandse Zaken / Ontwikkelingssamenwerking voor 1997 werd een aantal wijzigingen in het ORET/MILIEV-Programma aangekondigd ter verbetering van de programma's. Met ingang van 1 januari 1997 zijn deze nieuwe regels in werking getreden.

De separate vergoeding voor financieringskosten tot maximaal 5% van de transactiewaarde werd afgeschaft en de oude regeling waarbij dit percentage in een bepaald geval kon worden toegevoegd aan de schenking is tot standaard verheven. In dit kader werd het schenkingspercentage van ORET met ingang van 1 januari 1997 verhoogd met 5% tot het vaste schenkingspercentage van 45%, ingeval van MOLs 60%. Om de eenduidigheid ten aanzien van de behandeling van projectvoorstellen te vergroten werd het schenkingspercentage voor MILIEV gefixeerd op 60% voor alle landen.

Ook werd per 1 januari 1997 de ondersteuning van lease transacties mogelijk onder de voorwaarde dat eigendom van de goederen bij betaling van de laatste lease-termijn overgaat op de lessee. Daarnaast is de mogelijkheid gecreëerd tot wijziging in uitbetalingsritme van de schenking en omzetting van de schenking in een aanbetaling op de transactie in combinatie met een subsidie op de rente van commercieel krediet.

Het maximum transactiebedrag voor MOLs is verlaagd tot NLG 60 miljoen om te voorkomen dat het aanhouden van grote schenkings-toezeggingen sturing op volledige uitputting bemoeilijkt. In andere gevallen blijft de transactielimiet gelijk; voor ORET NLG 100 miljoen en voor MILIEV NLG 50 miljoen.

Landenlijst ORET/MILIEV

De landenlijst ORET is met ingang van 1 januari 1997 uitgebreid met nagenoeg alle landen waaraan volgens richtlijnen van de OESO gebonden hulp mag worden verstrekt. De landenlijst MILIEV werd eind 1996 uitgebreid met Libanon. De voor ORET en MILIEV geldende landenlijsten zijn als een bijlage bij dit verslag gevoegd¹.

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Voortgang China-faciliteit

1 januari 1996 trad de China-faciliteit in werking. De faciliteit werd in juni 1995 door Minister-President Kok tijdens zijn bezoek aan China aangeboden aan premier Li Peng. Het betreft een pakket met bestaande instrumenten, waaronder een ORET/MILIEV-component van NLG 500 miljoen voor een periode van 7 jaar (goed voor een ordervolume van NLG 1,25 miljard).

Implementatie van het pakket verliep in 1996 moeizamer dan verwacht. Voornaamste knelpunt werd gevormd door problemen ten aanzien van verstrekking van complementaire financiering door de Chinese commerciële banken. Inmiddels is voor een aantal projecten een schenking aangeboden en zijn de eerste uitgaven verricht.

Verdere ontwikkelingen

De gemiddelde behandelingsduur van ORET/MILIEV aanvragen is in 1996 verder teruggebracht. In 1995 bedroeg deze zes maanden, in 1996 vier en een halve maand.

In 1996 werd het opstellen van beoordelingsanalyses na tendering aan het Nederlands Economisch Instituut opgedragen. In totaal werden 58 aanvragen ter beoordeling aan het NEI voorgelegd. Tevens werden 24 Chinese haalbaarheidstudies ter voorlopige beoordeling aan het NEI voorgelegd.

Het NEI heeft, opnieuw na tendering, ook de opdracht gewonnen voor 1997.

ORET/MILIEV 1997

Uit het voorgaande moge duidelijk zijn dat de uitgaven voor ORET vorig jaar het begrote kasbedrag ruimschoots overschreden. Voor dit jaar voorzie ik een nog forsere overschrijding. Door een aantal verbeteringen in de procedures is het aantal goedkeuringen per jaar gestegen en daarmee de hoeveelheid schenkingsaanbiedingen, terwijl tegelijkertijd de uitval van aanbiedingen, door het niet beschikbaar komen van aanvullende commerciële financiering of door het verlies van een order aan de concurrentie, afnam. De in voorgaande jaren vastgestelde committeringsruimte moest op grond daarvan drastisch worden bijgesteld: met ingang van dit jaar wordt er mee gerekend dat van elke drie aanbiedingen er niet één, maar minstens twee doorgaan.

De kasgevolgen van lopende verplichtingen, opgeteld bij het vermoedelijk kasbeslag van nog aan te gane verplichtingen, dat wil zeggen nog aan te gaan voor projecten die in behandeling zijn, alsook opgeteld bij de vermoede uitgaven voor projecten die zijn toe te rekenen aan het aan China aangeboden pakket (jaarlijks ca NLG 75 mln), zijn zodanig hoog dat het in de meerjarenramingen bepaalde kasbudget van jaarlijks NLG 135 mln pas in 2000 toereikend zal zijn (geraamde kasuitgaven NLG 225 mln in 1997, NLG 200 mln in 1998, NLG 165 mln in 1999 en NLG 112 mln in 2000). Bij elke raming moet worden bedacht dat het wel of niet doorgaan van slechts één groot project leidt tot een correctie van de ramingen met vele miljoenen (maximaal NLG 45 mln).

Dit overziend acht ik het niet verantwoord nieuwe verplichtingen aan te gaan. Ik heb daarom in overleg met de Ministers van Economische Zaken en Financiën besloten het in behandeling nemen van aanvragen voor ORET-financiering met onmiddellijke ingang op te schorten. Aanvragen die in behandeling genomen zijn onder het voorbehoud van de beschikbaarheid van budget worden afgewezen. De overige aanvragen die in het interdepartementaal overleg zijn geaccepteerd voor behandeling zullen

volgens de geldende criteria worden beoordeeld. Daarnaast zal voor aanvragen van financieringssteun bij leveranties van zeevarende schepen het schenkingspercentage in lijn worden gebracht met het in de OESO gehanteerde minimum van 25%. Aanvragen ten behoeve van transacties met China zullen in behandeling worden genomen zolang het aan China toegezegde bedrag ad totaal NLG 500 mln gedurende zeven jaar dat toelaat.

Het budget voor het MILIEV-programma is vorig jaar gaandeweg sterk neerwaarts bijgesteld. Uiteindelijk is bijna NLG 13 mln uitgegeven, veel minder dan de begrote NLG 45 mln. De onderuitputting is ten dele het gevolg van verschuiven van uitgaven naar dit jaar (vanwege het later dan gepland tekenen van project- of financieringsovereenkomsten). Bij het schrijven van deze brief zijn de uitgaven voor dit jaar ruim NLG 8 mln. Aangezien een aantal aangeboden schenkingen vrijwel zeker wordt aanvaard, is de voorspelling gewettigd dat het budget dit jaar nagenoeg volledig wordt gebruikt. De onderuitputting van MILIEV zal gering zijn. De belangstelling voor het MILIEV-programma neemt iets toe. Het aantal projectvoorstellen dat thans in behandeling is, is echter niet zo groot dat er op korte termijn sprake zal zijn van systematische overvraging van het beschikbaar budget. Uitgaand van de schenkingsaanbiedingen en de voorraad projecten in behandeling, inclusief projecten in China, voorzie ik uitgaven van NLG 47 mln dit jaar, NLG 75 mln in 1998, NLG 45 mln in 1999 en NLG 11 mln in 2000. Dat zou betekenen dat de uitgaven alleen volgend jaar uitgaan boven het begrote bedrag. Desalniettemin heb ik besloten ook het accepteren van aanvragen voor MILIEV-financiering voorlopig op te schorten, aangezien het totale budget voor Ontwikkelingssamenwerking thans geen ruimte laat voor het toekennen van extra middelen aan gebonden hulp programma's.

Bij het opmaken van de Tussenbalans in 1991 werd het programma voor Laag Concessionele Leningen (LCL) omgezet in het huidige ORET-programma. Aan het verstrekken van subsidie op leningen die opgenomen werden op de kapitaalmarkt is daarmee een einde gekomen. Op dat moment was nog een bedrag van NLG 74.4 mln beschikbaar voor toegezegde leningen. In de afgelopen jaren is dit bedrag nagenoeg uitgegeven; thans resteert een bedrag van NLG 14.5 mln voor twee projecten. Aan het aanleggen van drinkwaterleidingen in Vietnam wordt dit jaar en wellicht nog volgend jaar NLG 9.2 mln besteed. Daarnaast staat nog een deel van een lening open voor aanschaffingen voor openbaar vervoer in Zimbabwe, ter grootte van NLG 5.3 mln, dat niet zal worden opgenomen. Het uitgeven van LCL's behoort daarmee na dit jaar tot het verleden.