COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 4.11.2008
COM(2008) 699 definitief

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

HET GRONDSTOFFENINITIATIEF — VOORZIEN IN ONZE KRITIEKE BEHOEFTEN AAN GROEI EN WERKGELEGENHEID IN EUROPA

{SEC(2008) 2741}

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

HET GRONDSTOFFENINITIATIEF — VOORZIEN IN ONZE KRITIEKE BEHOEFTEN AAN GROEI EN WERKGELEGENHEID IN EUROPA

Inleiding

Grondstoffen zijn essentieel voor het duurzaam functioneren van moderne samenlevingen. De toegang tot en betaalbaarheid van minerale grondstoffen zijn cruciaal voor de goede werking van de economie van de EU. Sectoren zoals de bouw, chemische stoffen, auto's, lucht- en ruimtevaart, machines en uitrusting, die een totale toegevoegde waarde van 1 324 miljard euro voortbrengen en werkgelegenheid aan circa 30 miljoen mensen verschaffen (bijlage 1) zijn alle afhankelijk van de toegang tot grondstoffen.

De toenemende energiekosten en de sterke afhankelijkheid van de EU van ingevoerde energie staan al vooraan op de politieke agenda, maar tot nog toe hebben vergelijkbare problemen in verband met bepaalde niet-energetische grondstoffen niet de nodige aandacht gekregen. Enerzijds beschikt de EU over talrijke grondstoffenvindplaatsen. Opsporing en winning worden evenwel geconfronteerd met een toenemende concurrentie van andere bodembestemmingen en strikte milieuvoorschriften, en met technologische beperkingen op de toegang tot delfstoffen. Anderzijds is de EU sterk afhankelijk van de invoer van strategisch belangrijke grondstoffen, die in toenemende mate het effect van marktdistorsies ondervindt. In het geval van hoogtechnologische metalen kan deze afhankelijkheid gezien de economische waarde en de hoge leveringsrisico's zelfs als kritiek worden beschouwd. Tegelijk wordt een belangrijke mogelijkheid voor grondstoffenvoorziening geboden door een efficiënter gebruik van hulpbronnen en recycling.

Betrouwbare toegang tot grondstoffen zonder marktverstoring wordt steeds belangrijker voor het concurrentievermogen van de EU en is dus cruciaal voor het welslagen van het partnerschap van Lissabon voor groei en werkgelegenheid. De kritieke afhankelijkheid van de EU van bepaalde grondstoffen toont aan dat een verschuiving naar een economie met een efficiënter gebruik van hulpbronnen en naar duurzame ontwikkeling[1] steeds dringender nodig wordt. Daarom moet in dit verband een coherenter EU-beleid worden ontwikkeld, zoals de Raad in mei 2007 heeft voorgesteld[2]. Deze mededeling is een eerste stap in die richting en bouwt voort op een diepgaande analyse[3] door de Commissie en de resultaten van een publieke raadpleging[4] in 2008. Zij zal voor de EU ook een hulpmiddel vormen bij de uitwerking van een gemeenschappelijke aanpak binnen het internationale grondstoffendebat, dat door de Verenigde Naties[5] en de G8[6] op gang is gebracht.

---

1 Duurzame ontwikkeling omvat economische, sociale en ecologische aspecten. COM(2005) 658.
2 10032/07.
3 Werkdocument van de Commissie over de winningsindustrie in de EU. SEC(2007) 771.
4 http://ec.europa.eu/enterprise/non_energy_extractive_industries/raw_materials.htm
5 World Investment Report 2007.
6 De G8 heeft aanbevelingen uitgebracht waarin de noodzaak van duurzaamheid en transparantie bij de opsporing en winning van grondstoffen wordt benadrukt.

Hoewel deze mededeling is toegespitst op niet-energetische mineralen, zijn de uitgangsanalyse en de voorgestelde maatregelen grotendeels van toepassing op andere niet-energetische grondstoffen (zoals hout), waarbij als gevolg van marktverstoringen vergelijkbare voorzieningsproblemen en bedreigingen van het concurrentievermogen optreden.

1. ANALYSE VAN VRAAG EN AANBOD VOOR NIET-ENERGETISCHE GRONDSTOFFEN

1.1. De voorzieningssituatie in Europa schommelt tussen zelfvoorziening en sterke afhankelijkheid van de invoer

De EU is zelfvoorzienend voor *bouwmineralen*, met name aggregaten, en is een belangrijke wereldproducent van gips en natuursteen. Gezien de logistieke problemen en de vervoerkosten is de beschikbaarheid van aggregaten uit regionale en lokale bronnen essentieel voor de economische ontwikkeling. De EU is ook de eerste respectievelijk tweede wereldproducent van bepaalde *industriële mineralen*, hoewel zij voor de meeste daarvan een netto importeur blijft (bijlage 2, tabel 1). De EU is echter zeer sterk afhankelijk van de invoer van *metaalhoudende mineralen*, doordat haar binnenlandse productie niet meer bedraagt dan circa 3% van de wereldproductie (bijlage 2, figuur 1, en tabel 2).

Naast primaire grondstoffen maakt de EU in grote mate gebruik van *secundaire grondstoffen*. Het gebruik van gerecycleerd schroot is in de afgelopen decennia sterk gestegen en vertegenwoordigt thans 40 tot 60% van de aanvoer aan de metaalproductie in de EU. De beschikbaarheid van schroot in Europa gaat er echter op achteruit. In de afgelopen acht jaar is de EU-invoer van non-ferroschroot en schroot van edele metalen met bijna 40% gedaald, terwijl de uitvoer met meer dan 125% is gestegen, wat heeft geleid tot tekorten en prijsstijgingen. Een soortgelijke tendens doet zich voor bij de uitvoer van ijzerhoudend schroot. Een van de redenen daarvoor is dat talrijke afgedankte producten niet terechtkomen in bonafide recyclingkanalen, maar illegaal naar landen buiten de EU worden vervoerd, wat tot een verlies aan waardevolle secundaire grondstoffen en negatieve milieueffecten leidt.

De EU is sterk afhankelijk van de invoer van *"hoogtechnologische" metalen* zoals kobalt, platina, zeldzame aardmetalen en titaan. Hoewel deze metalen vaak slechts benodigd zijn in zeer kleine hoeveelheden, zijn zij gezien het groeiende aantal toepassingen steeds belangrijker voor de ontwikkeling van hoogtechnologische producten. De EU zal de overgang naar duurzame en milieuvriendelijke productievormen niet aankunnen zonder deze hoogtechnologische metalen, die een kritische rol spelen bij de ontwikkeling van innovatieve "groene technologieën", waardoor de energie-efficiëntie wordt verhoogd en de broeikasgassen verminderd. Auto's die op waterstof rijden hebben katalysatoren op basis van platina nodig. Hybride auto's hebben lithiumbatterijen nodig en superlegeringen van renium zijn onmisbaar voor de productie van moderne vliegtuigen (bijlage 2, tabel 3).

Er zijn drie belangrijke redenen waarom sommige van deze materialen, zoals platina en indium, van essentieel belang zijn: ten eerste zijn zij van groot economisch belang voor sleutelsectoren, ten tweede kampt de EU met aanzienlijke voorzieningsrisico's, die bijvoorbeeld verband houden met de grote afhankelijkheid van de invoer en een sterke concentratie in bepaalde landen en ten derde doet zich op dit ogenblik een gebrek aan vervangingsproducten voor. De EU heeft in 2000 al een voorzieningscrisis meegemaakt, toen de sterke toename van het gebruik van mobiele telefoons tot een plotselinge stijging van de vraag naar tantaal leidde. Er mag worden verwacht dat dergelijke situaties als gevolg van de

diverse toepassingen van deze materialen vaker zullen voorkomen, zodat tijdelijke knelpunten bij de voorziening niet meer kunnen worden uitgesloten.

Europa importeert deze hoogtechnologische grondstoffen uit China, Afrika, Zuid-Amerika, Rusland en Australië (bijlage 3). Het feit dat sommige belangrijke grondstoffenleveranciers gevestigd zijn in delen van de wereld waar geen marktstelsel bestaat en/of die politiek/economisch onstabiel zijn, houdt specifieke risico's in.

De marktvooruitzichten op lange termijn zullen leiden tot omstandigheden die gunstig zijn voor nieuwe mijnbouw- en recyclingprojecten in de wereld, en het is dan ook belangrijk voor de EU dat zij de kans aangrijpt om haar binnenlandse capaciteiten beter te benutten of vervangingsproducten te ontwikkelen. Hoewel er voorbeelden zijn van nieuwe mijnbouwinitiatieven in Zweden, Finland en sommige nieuwe lidstaten, bestaan er nog steeds problemen bij de toepassing van de huidige Europese en nationale regelgeving, die de toekomstige ontwikkeling van de mijnbouw in de EU belemmeren. Aangezien de sector niet-energetische grondstoffen alleen kan functioneren op plaatsen waar zich bekende en commercieel levensvatbare vindplaatsen van mineralen bevinden, moeten strategieën worden ontwikkeld om de toegang tot deze vindplaatsen in de toekomst te garanderen.

Strategieën ter verbetering van het efficiënt gebruik van hulpbronnen, recycling en hergebruik zijn belangrijk voor de sociale en economische ontwikkeling in een context van beperkte toegang tot hulpbronnen en sterke afhankelijkheid van de invoer. Het voordeel van recycling is dat het bijdraagt tot de energie-efficiëntie, vooral in het geval van metalen, waarvan de productie op basis van secundaire grondstoffen (schroot) aanzienlijk energie-efficiënter is dan op basis van primaire grondstoffen.

Door het wegwerken van een reeks barrières voor de verdere ontwikkeling van de recyclingmarkten zullen grote economische mogelijkheden worden geopend[7]. De barrières zijn onder meer een gebrek aan informatie over de kwaliteit van gerecycleerde materialen en hoge opsporings- en transactiekosten, aangezien het voor kopers en verkopers bijzonder moeilijk is elkaar te vinden of zelfs op de hoogte van elkaars bestaan te zijn. Gebrekkige systemen voor afvalbeheer en inzameling in de lidstaten zijn een andere barrière. Zo bijvoorbeeld kunnen de cijfers voor recycling van aluminiumverpakkingen in de verschillende lidstaten schommelen van 30% tot 80%. Dit geeft een indicatie van de ongebruikte mogelijkheden voor verbetering van het efficiënt materiaalgebruik in de economie.

1.2. De EU wordt geconfronteerd met fundamentele verschuivingen op de wereldmarkten

Vanuit geologisch oogpunt zijn er voor de meeste grondstoffen wereldwijd geen aanwijzingen dat er een tekort te verwachten valt. Het bestaan van geologische vindplaatsen betekent echter niet noodzakelijk dat EU-bedrijven toegang tot deze grondstoffen hebben. Fundamentele verschuivingen op de wereldmarkten bedreigen immers het concurrentievermogen van de Europese industrie.

1.2.1. Beschikbaarheid en prijsontwikkeling van grondstoffen

De internationale metaal- en mineraalmarkten functioneren volgens een cyclisch patroon gebaseerd op vraag en aanbod (bijlage 4, figuur 1). Sinds het begin van deze eeuw heeft een

[7] Improving Recycling Markets, OESO (2006).

onverwachte sterke stijging van de vraag, hoofdzakelijk onder impuls van de aanzienlijke groei van de opkomende economieën, geleid tot een verdrievoudiging van de metaalprijzen tussen 2002 en 2008. Meer dan 50% van de groei van het wereldverbruik van industriële metalen tussen 2002 en 2005 komt voor rekening van China. Terwijl de huidige effecten van de financiële crisis resulteren in een groeivertraging van de wereldvraag naar grondstoffen, zal de groei van de opkomende landen in de toekomst waarschijnlijk een sterke druk op de vraag naar grondstoffen blijven uitoefenen. Hoewel de exploratie-uitgaven de jongste tijd zijn gestegen (bijlage 4, figuur 2), wordt algemeen verwacht dat de snelle en aanzienlijke stijging van de vraag ertoe zal leiden dat het aanbod achterop hinkt bij de vraag, een verschijnsel dat economen een supercyclus noemen.

1.2.2. Nieuwe industriële strategieën en risico's van slecht functionerende wereldmarkten

Vele opkomende economieën passen in toenemende mate industriële strategieën toe die hun natuurlijke hulpbronnen beschermen teneinde hun verwerkende industrie te bevoordelen. Dit blijkt duidelijk uit het grote aantal overheidsmaatregelen die de internationale grondstoffenhandel verstoren. Het gaat onder meer om uitvoerheffingen, contingenten, subsidies, vaststelling van prijzen, dubbele prijsaanrekening en restrictieve investeringsvoorschriften. Er zijn meer dan 450 uitvoerbeperkingen geconstateerd voor meer dan 400 verschillende grondstoffen (bijvoorbeeld metalen, hout, chemicaliën, huiden en vellen) (bijlage 4, tabel 1). China, Rusland, Oekraïne, Argentinië, Zuid-Afrika en India behoren tot de groep landen die dergelijke maatregelen toepassen, waarbij zij vaak ook nog profiteren van verlaagde invoerrechten of rechtenvrije invoer van aanverwante afgewerkte producten in de EU, waardoor vele industriesectoren in de EU een concurrentienadeel lijden.

Opkomende landen passen ook een strategie toe ten aanzien van landen met grote hulpbronnenvoorraden, met het doel geprivilegieerde toegang tot grondstoffen te verkrijgen. Zo bijvoorbeeld hebben China en India hun economische activiteiten in Afrika in de afgelopen jaren sterk opgevoerd. Voor China gaat het om grote infrastructuurprojecten en de actieve deelname aan exploratie en winning in landen zoals Zambia (koper), de Democratische Republiek Congo (koper, kobalt), Zuid-Afrika (ijzererts), Zimbabwe (platina) alsook Gabon, Equatoriaal-Guinea en Kameroen (hout).

De aanbodsituatie wordt verder getroffen door een stijgende concentratie in de productielanden en een verdere concentratie en verticale integratie van de bedrijven, wat kan leiden tot problemen bij de toegang tot grondstoffen (bijlage 4, figuur 3; bijlage 5). Zo bijvoorbeeld is circa 75% van de handel in ijzererts over zee in handen van slechts drie productiebedrijven. Deze ontwikkelingen kunnen risico's inhouden op concurrentiebeperking en dus prijsverhogingen voor de gebruikers. Downstreambedrijven beheersen de risico's onder meer door het aanleggen van voorraden en langetermijncontracten of passen een strategie van verticale integratie met mijnbouwbedrijven toe.

Meer dan 50% van de grote delfstoffenreserves bevindt zich in landen met een bruto nationaal inkomen per hoofd van 10 dollar per dag of minder. Vele van deze landen worden nog steeds geconfronteerd met armoede of langzame groei, en het feit dat zij over deze hulpbronnen kunnen beschikken, creëert voor hen nieuwe mogelijkheden, vooral in Afrika (bijlage 6), om hun nationaal inkomen flink op te trekken. In een aantal van deze landen woeden gewelddadige conflicten, die soms worden aangewakkerd door twisten om controle over de nationale hulpbronnen te verwerven. In andere landen is dan weer sprake van slecht bestuur, met name in verband met de toewijzing van de opbrengsten uit hulpbronnen. Bovendien ondervinden deze landen als gevolg van uiteenlopende informatie over de waarde van de

delfstofafzettingen en een gebrek aan administratieve middelen vaak moeilijkheden bij onderhandelingen met buitenlandse mijnbouwbedrijven. In bepaalde gevallen zijn vragen gesteld bij de praktijken van de bedrijven inzake milieubescherming en arbeidsrechten, en er is ook bezorgdheid gerezen over het effect van bepaalde publiek-private contracten op de schuldpositie van de landen.

2. BELEIDSRESPONS: EEN GEÏNTEGREERDE STRATEGIE

Industrielanden zoals Japan en de VS hebben begrepen dat zij zwaar afhankelijk zijn van bepaalde grondstoffen en passen een specifiek beleid toe om hun grondstoffenvoorziening veilig te stellen. Zo hebben de VS bepaald welke grondstoffen van strategisch belang zijn en beschikken zij over een voorraad grondstoffen die cruciaal zijn voor de defensie-industrie. Ook Japan heeft een aanvang gemaakt met het veiligstellen van zijn toegang tot kritieke grondstoffen (bijlage 7). Hoewel sommige EU-lidstaten een specifiek beleid implementeren, is er tot nog toe geen sprake van een geïntegreerde beleidsrespons op EU-niveau om ervoor te zorgen dat de EU voldoende toegang tot grondstoffen tegen eerlijke en niet-verstoorde prijzen heeft. Er wordt voorgesteld dat de EU overeenkomst over een geïntegreerde grondstoffenstrategie bereikt. Die strategie zou op de volgende drie pijlers moeten steunen:

(1) zorgen voor **toegang tot grondstoffen** van internationale markten op dezelfde voorwaarden als concurrerende bedrijven;

(2) gunstige **kadervoorwaarden** in de EU vaststellen om duurzame voorziening met grondstoffen uit Europese bronnen te stimuleren;

(3) een efficiënt gebruik van hulpbronnen bevorderen en recycling aanmoedigen om **het verbruik van primaire grondstoffen in de EU** en de relatieve afhankelijkheid van de invoer te verminderen.

Bovendien beveelt de Commissie aan dat in het kader van een geïntegreerde Europese strategie prioritair wordt vastgesteld welke grondstoffen van kritisch belang voor de EU zijn. In dit verband stelt de Commissie voor om in nauwe samenwerking met de lidstaten en de actoren een gezamenlijke lijst van kritieke grondstoffen op te stellen. Uit een voorlopige beoordeling blijkt dat de EU zich voor een aantal grondstoffen in een zeer kwetsbare positie bevindt (bijlage 8).

2.1. Eerste pijler: toegang tot grondstoffen op de wereldmarkten onder niet-verstoorde mededingingsvoorwaarden

De EU moet een actieve **grondstoffendiplomatie** beoefenen om toegang tot grondstoffen te verwerven. Dit omvat een betere en meer doeltreffende coördinatie en samenhang tussen het externe EU-beleid op diverse terreinen (buitenlandse betrekkingen, handel en ontwikkeling). Het betekent ook coördinatie op EU-niveau bij het beheer van strategische EU-partnerschappen[8] en de beleidsdialoog met derde landen, opkomende economieën en hun regionale organisaties volgens de beginselen van wederzijds belang. Daartoe zijn met name de volgende maatregelen vereist:

---

[8] Strategische partners van de EU zijn onder meer Brazilië, Canada, China, India, Japan, Rusland en de VS.

– ten aanzien van Afrika, versterking van de dialoog en de maatregelen op het gebied van de toegang tot grondstoffen, het beheer van natuurlijke hulpbronnen en de vervoersinfrastructuur, in het kader van de tenuitvoerlegging van de gezamenlijke strategie en het actieplan 2008-2010;

– ten aanzien van opkomende economieën met een grote rijkdom aan hulpbronnen zoals China en Rusland, versterking van de dialoog, onder meer teneinde marktdistorsies weg te werken;

– ten aanzien van landen die afhankelijk zijn van grondstoffen zoals de VS en Japan, omschrijving van gemeenschappelijke belangen en uitwerking van gezamenlijke maatregelen en gemeenschappelijke standpunten in internationale fora, bijvoorbeeld gezamenlijke projecten met de US Geological Survey (Geologisch Instituut van de VS) op gebieden die zich tot internationale samenwerking lenen.

Voorts zou de EU zich moeten inzetten voor een sterkere **internationale samenwerking.** De Commissie zal bewustmaking in fora zoals de G8, OESO, UNCTAD en UNEP[9] ondersteunen en zal mogelijkheden exploreren voor samenwerking met internationale organisaties zoals de Wereldbank en de internationale Zeebodemautoriteit. Dit omvat een dialoog over diepzeemijnbouw, het Noordpoolgebied[10] en de veiligheid van internationale handelsroutes van grondstoffen[11]. De Commissie engageert zich ook voor de naleving van internationale instrumenten voor sociaal verantwoord ondernemen[12] en zal steun blijven verlenen voor internationale initiatieven ter bevordering van de transparantie in de winningsindustrie zoals de Kimberleyprocescertificering en EITI (initiatief inzake transparantie van winningsindustrieën). De Commissie zal ook een bijdrage tot EITI++ overwegen[13].

Gezien de belangrijke strategische implicaties voor de veiligheid moet in de Europese veiligheidsstrategie die thans door de Raad wordt herzien, ten volle rekening worden gehouden met de doelstelling van continue toegang tot niet-energetische grondstoffen.

Toegang tot primaire en secundaire grondstoffen moet een prioriteit van het **handels- en regelgevingsbeleid van de EU** worden. De toegang tot grondstoffen kan op de volgende wijzen door het handels- en regelgevingsbeleid worden verbeterd:

– de EU moet waar nodig nieuwe regels en overeenkomsten betreffende duurzame toegang tot grondstoffen bevorderen en zorgen voor de naleving van internationale verbintenissen op multilateraal en bilateraal niveau, met inbegrip van toetredingsonderhandelingen met de WTO, vrijhandelsovereenkomsten, de regelgevingsdialoog en niet-preferentiële akkoorden. In deze context zal de Commissie haar werkzaamheden opvoeren om te komen tot meer stringente maatregelen tegen uitvoerbeperkingen en een verbeterde regelgeving op WTO-niveau tegen subsidies;

---

9 Onder meer het internationale panel voor duurzaam beheer van hulpbronnen.

10 De Commissie bereidt een mededeling over het Noordpoolgebied voor.

11 Het maritiem beleid van de EU biedt een kader om het Europese leiderschap op internationaal zeevaartgebied te bevorderen en deze vraagstukken op geïntegreerde wijze te behandelen.

12 COM(2006) 136.

13 Het initiatief Plus Plus (EITI++) inzake transparantie van winningsindustrieën is een initiatief van de Wereldbank dat het EITI aanvult en gericht is op het ontwikkelen van de nationale capaciteit om de sterke stijging van de grondstoffenprijzen te beheersen en de groeiende inkomsten ten goede te laten komen van de bestrijding van armoede, honger, ondervoeding, analfabetisme en ziekten.

– de EU moet streven naar de afschaffing van handelsverstorende maatregelen van derde landen op alle terreinen die verband houden met de toegang tot grondstoffen. De EU zal krachtdadig optreden tegen maatregelen die WTO- of bilaterale regels schenden en daarbij gebruikmaken van alle beschikbare mechanismen en instrumenten, met inbegrip van handhaving via geschillenbeslechting. Meer in het algemeen zal de EU maatregelen nemen tegen protectionistische uitvoerbeperkingen door derde landen. Bij het bepalen van haar optreden zal de EU prioriteit toekennen aan het aanpakken van uitvoerbeperkingen die de grootste problemen voor verwerkende bedrijven in de EU opleveren of de binnenlandse downstreambedrijven van de uitvoerlanden een oneerlijk concurrentievoordeel op de internationale markten opleveren;

– de EU moet ervoor zorgen dat distorsies van de grondstoffenkosten als gevolg van de aanrekening van dubbele prijzen of andere door het land van uitvoer toegepaste mechanismen worden bestreden en in het kader van antidumpingonderzoek worden gecompenseerd. Ook een ruimer en doeltreffender gebruik van de verordening handelsbelemmeringen en handelsbeschermende instrumenten (vrijwarings- en antisubsidiemaatregelen) zijn middelen voor het aanpakken van handelsdistorsies bij de toegang tot grondstoffen of de downstreameffecten daarvan, zoals de uitvoer van downstreamproducten tegen dumpingprijzen;

– de EU moet passende maatregelen nemen opdat de verschillende handelspolitieke instrumenten, met inbegrip van preferentiële handelsovereenkomsten en het EU-partnerschap voor markttoegang, worden toegepast in overeenstemming met het doel van open en goed functionerende grondstoffenmarkten, met name door ervoor te zorgen dat de openstelling van de EU-markt (bijvoorbeeld door tariefverlagingen) evenredig is met het terugschroeven van de beperkende maatregelen door derde landen;

– afgezien van externe belemmeringen voor de grondstoffenvoorziening moet de EU ook toezicht houden op de tariefregeling van de EU teneinde te zorgen voor coherentie met de ontwikkeling van de vraag naar grondstoffen in de EU, en in het bijzonder de mogelijkheden nagaan voor het verlagen van de invoerbeperkingen op grondstoffen, met inbegrip van hernieuwbare grondstoffen, die het bedrijfsleven nodig heeft als input voor andere producten, zoals chemische stoffen. Voor hernieuwbare grondstoffen moeten parallel daarmee duurzaamheids- en certificeringsnormen worden ontwikkeld;

– in geval van concurrentieverstorende overeenkomsten of marktconcentratie zal de Commissie de mededingingsregels van de EU onverkort blijven toepassen.

De Commissie zal de vorderingen controleren aan de hand van jaarlijkse voortgangsverslagen over de tenuitvoerlegging van de handelsaspecten en daarbij waar nodig gebruikmaken van de bijdragen van diverse actoren.

Vele belangrijke grondstoffen komen voor in ontwikkelingslanden in Afrika of elders. Het is duidelijk dat bij het **ontwikkelingsbeleid van de EU** rekening moet worden gehouden met het feit dat de EU een niet-verstoorde toegang tot grondstoffen nodig heeft. Op die manier kunnen resultaten worden bereikt waarbij alle partijen baat hebben: goed bestuur, transparantie van mijnbouwcontracten en -inkomsten, gelijke voorwaarden voor alle bedrijven, financieringsmogelijkheden, correcte belastingregelingen en goede ontwikkelingspraktijken zijn voordelig voor de ontwikkelingslanden en voor de toegang van de EU tot grondstoffen. Het ontwikkelingsbeleid speelt daarbij een belangrijke rol op de volgende niveaus:

A. Versterking van staten: goed economisch, sociaal, ecologisch en politiek *bestuur* vormt een belangrijke ontwikkelingsfactor. Goed bestuur helpt de ontwikkelingslanden ook de beschikbaarheid van delfstoffen om te zetten in de duurzame ontwikkeling van hun economie en participatie van de armen aan de groei. In het tiende Europees Ontwikkelingsfonds is voor de landen een stimuleringstranche van 2,7 miljard euro uitgetrokken, die op basis van hun bestuursplan wordt bepaald[14]. Vele bestuursplannen omvatten ofwel algemene verbintenissen inzake economisch, financieel, fiscaal en justitieel bestuur of specifieke verbintenissen betreffende het beheer van natuurlijke hulpbronnen en de transparantie van mijnbouwcontracten en -inkomsten[15]. Een deel van onze steun aan deze landen is geconcentreerd op capaciteitsopbouw voor het beheer van de overheidsfinanciën, duurzaam beheer van de natuurlijke hulpbronnen en onderhandelingen met mijnbouwondernemingen. Een ander belangrijk deel van onze steun gaat naar vervoersinfrastructuurprojecten in ACS-landen, die absoluut noodzakelijk zijn voor duurzame mijnbouw[16].

Wij versterken de staten door de *begrotingssteun* als instrument van steunverlening op te voeren. Dit type steun draagt bij tot het gezond maken van de overheidsfinanciën in ontwikkelingslanden. Gezonde overheidsfinanciën, met inbegrip van inkomsten uit mijnbouwprojecten, zullen een belangrijke voorwaarde voor de toekenning van begrotingssteun door de EU blijven.

De EU moet de dialoog met de partnerlanden en de internationale financiële instellingen over verdere schuldverlaging voortzetten.

B. Bevordering van een gezond investeringsklimaat om de grondstoffenvoorziening te verhogen:

Het ontwikkelingsbeleid moet eveneens een duidelijk juridisch en bestuurlijk kader bevorderen aan de hand van de volgende maatregelen:

– vaststelling van gelijke voorwaarden voor bedrijven en landen die toegang tot grondstoffen wensen;

– grotere transparantie van mijnbouwcontracten en -inkomsten;

– bevordering van degelijke belastingstelsels waarbij alle economische activiteiten, met inbegrip van de mijnbouw, een correct aandeel aan de staatsinkomsten bijdragen[17].

Een andere maatregel ter versterking van de duurzame grondstoffenvoorziening zijn de leningen van de Europese Investeringsbank voor mijnbouwprojecten. De EIB zal die leningen optrekken boven het jaargemiddelde van 140 miljoen euro dat zij sinds de aanvang van de

---

14 COM(2006) 421, op 16 oktober 2006 door de Raad goedgekeurd (document 14024/06).

15 Zo heeft bijvoorbeeld Kameroen in zijn bestuursprofiel verplichtingen overeenkomstig EITI en FLEGT opgenomen.

16 Vervoersinfrastructuurprojecten van de EU zijn niet toegespitst op natuurlijke hulpbronnen, maar sommige van die projecten kunnen daarbij van belang zijn, bijvoorbeeld het infrastructuurproject voor de aanleg van de westelijke corridor in Ghana, dat haven- en spoorweginfrastructuur omvat voor het vervoer van bauxiet en mangaan naar zee.

17 Zo is Zambia met steun van de EU overgeschakeld op één gemeenschappelijke thesaurierekening waarop alle inkomsten worden overgemaakt, inclusief mijnbouwinkomsten (zoals in Mozambique). Het land heeft ook de transparantie en progressiviteit van zijn belastingregeling voor mijnbouwactiviteiten opgevoerd.

Partnerschapsovereenkomst van Cotonou van 2000 heeft verstrekt. Daarbij zal zij zich vooral richten op landen die zich hebben verbonden tot hervormingen op grond van overeengekomen actieplannen voor goed bestuur, met de nadruk op verbetering van bestuur en transparantie in de winningsindustrie. De Commissie staat volledig achter deze doelstelling.

C. Bevordering van duurzaam grondstoffenbeheer

Ons ontwikkelingsbeleid is er ook op gericht de partnerlanden te helpen hun sociale en milieunormen te verbeteren, de mensenrechtensituatie te bevorderen en kinderarbeid te bestrijden, in het bijzonder in de groeiende sector van de ambachtelijke en kleinschalige mijnbouw, die ongeveer 100 miljoen mensen tewerkstelt.

2.2. Tweede pijler: bevordering van de duurzame grondstoffenvoorziening uit Europese bronnen

Voor de bevordering van de duurzame voorziening met grondstoffen van Europese oorsprong zijn adequate **kadervoorwaarden** nodig. De toegang tot land is een essentiële voorwaarde voor de winningsindustrie, maar de oppervlakte die in de EU voor winning beschikbaar is, wordt gestadig ingeperkt door andere vormen van landgebruik. Bovendien is het in de EU niet ongewoon dat tussen de ontdekking van mijnbouwvoorraden en de eigenlijke productie acht à tien jaar verstrijkt. Uit de ervaring blijkt dat de administratieve voorwaarden moeten worden vereenvoudigd en de vergunningsprocedures voor exploratie en winning worden versneld. De lidstaten zijn zich steeds meer bewust van deze problemen: zo bijvoorbeeld heeft Zweden zijn mijnbouwwetgeving gemoderniseerd en termijnen voor de afgifte van vergunningen vastgesteld.

Voor de duurzame voorziening met grondstoffen uit de EU moet de **kennis** van delfstofvindplaatsen in de EU worden verbeterd. Bovendien moet bij de ruimtelijke ordening rekening worden gehouden met langdurige toegang tot deze vindplaatsen. Daarom beveelt de Commissie aan dat de nationale **geologische diensten** actiever bij de ruimtelijke ordening in de lidstaten worden betrokken. Overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel stelt de Commissie voor een platform te creëren waarbinnen de lidstaten goede praktijken kunnen uitwisselen inzake ruimtelijke ordening (zoals het Oostenrijkse mijnbouwplan) en betreffende andere belangrijke kadervoorwaarden voor de winningsindustrie.

Voorts beveelt de Commissie aan de **netwerken tussen de nationale geologische diensten** te verbeteren om de informatie-uitwisseling te vereenvoudigen en de interoperabiliteit en verspreiding van gegevens te verbeteren, met bijzondere aandacht voor de behoeften van het midden- en kleinbedrijf. Bovendien zal de Commissie in samenwerking met de lidstaten de mogelijkheid onderzoeken van het ontwikkelen van een strategie op middellange tot lange termijn voor het opnemen van ondergrondse gegevens in het grondobservatiesysteem Kopernikus[18], die vervolgens bij de ruimtelijke ordening kunnen worden gebruikt en de kwaliteit daarvan zullen verbeteren.

De EU-wetgeving betreffende de niet-energetische winningsindustrie heeft grotendeels een horizontaal karakter. De tenuitvoerlegging van de wetgeving overeenkomstig Natura 2000 is van bijzonder belang voor de winningsindustrie. Tijdens de publieke raadpleging heeft het bedrijfsleven bezwaren geuit over de soms conflicterende doelstellingen van enerzijds de

[18] Vroeger Wereldwijde monitoring van milieu en veiligheid (GMES) genoemd.

bescherming van Natura 2000-zones en anderzijds de ontwikkeling van winningsactiviteiten in Europa. De Commissie beklemtoont dat er in het juridische kader Natura 2000 geen sprake is van de volledige uitsluiting van winningsactiviteiten. Zij heeft zich samen met de lidstaten ertoe verbonden richtsnoeren voor de industrie en de autoriteiten uit te werken om te verduidelijken hoe winningsactiviteiten in of in de nabijheid van Natura 2000-zones met de doelstellingen van de milieubescherming kunnen worden verzoend. De richtsnoeren zullen waarschijnlijk tegen eind 2008 worden voltooid en zullen op bestaande goede praktijken worden gebaseerd.

Om de technologische uitdagingen in verband met duurzame mijnbouwproductie aan te pakken zal de Commissie in haar zevende kaderprogramma **onderzoekprojecten** betreffende de winning en verwerking van grondstoffen **stimuleren**. Het Europese technologieplatform voor duurzame minerale bronnen beoogt de ontwikkeling van innovatieve technologieën voor de opsporing van diepliggende onshore- en offshorehulpbronnen (onder meer door diepzeemijnbouw) en van nieuwe winningstechnieken om de economische en ecologische voordelen te maximaliseren. In het kader van het Waterborne-technologieplatform zal onderzoek worden verricht naar technologieën voor de duurzame exploitatie van de zeebodem in de toekomst.

De winningsindustrie is een belangrijke motor van economische groei in sommige meer afgelegen Europese regio's. De **middelen van het cohesiebeleid**, in het bijzonder uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, kunnen worden gebruikt voor de financiering van een reeks maatregelen voor onderzoek, innovatie en bedrijfsondersteuning in verband met de exploratie en exploitatie van grondstoffen.

Zoals in andere bedrijfstakken zal het groeiende probleem van het tekort aan gekwalificeerde arbeidskrachten een impact op de toekomst van de Europese mijnbouwindustrie hebben[19]. Bovendien is de **publieke opinie** zich nog steeds te weinig bewust van het belang van grondstoffen van Europese herkomst voor de Europese economie. Om hier verandering in te brengen moeten stimulansen worden gegeven voor het creëren van meer doeltreffende partnerschappen tussen universiteiten, geologische diensten en de industrie. De Commissie zal initiatieven zoals de Europese Mineralendag 2009 aanmoedigen en zal het creëren van nieuwe expertise inzake geologie, aardobservatie en milieu bevorderen, met name via het mineralen- en milieuprogramma van Erasmus Mundus (2009-2013) en gezamenlijke masters- en doctoraatsstudies, teneinde deze lacune op te vullen. Een veilig arbeidsmilieu is essentieel om geschoolde arbeidskrachten aan te trekken en daarom zal de Commissie maatregelen voor een betere bescherming van de werknemers ondersteunen.

2.3. Derde pijler: het verbruik van primaire grondstoffen in de EU terugschroeven

Efficiënt gebruik van hulpbronnen, recycling, substitutie en het toenemende gebruik van hernieuwbare grondstoffen moeten worden bevorderd teneinde de kritieke afhankelijkheid van de EU van primaire grondstoffen en van de invoer te verminderen, de milieubalans te verbeteren en te voorzien in de grondstoffenbehoeften van de industrie. Dit moet worden beschouwd als een onderdeel van de overgang naar duurzame productie- en consumptievormen en naar een EU-economie met efficiënt gebruik van hulpbronnen.

---

[19] In verband met het algemene vraagstuk van verbetering van de verwachtingen inzake de arbeidsmarktsituatie en de onderlinge afstemming van kwalificaties en banen zal de Commissie in december 2008 het initiatief "Nieuwe vaardigheden voor nieuwe banen" presenteren.

In de thematische strategie van de EU voor het duurzame gebruik van natuurlijke hulpbronnen[20] is een langetermijnstrategie uiteengezet die tot doel heeft het gebruik van hulpbronnen en de economische groei te ontkoppelen. Met haar recente actieplan inzake duurzame consumptie en productie en een duurzaam industriebeleid[21] wil de Commissie een bijkomende stimulans geven aan **efficiënt gebruik van hulpbronnen** en eco-innovatieve productieprocessen teneinde de afhankelijkheid van grondstoffen te verminderen en een optimaal gebruik van hulpbronnen en recycling aan te moedigen.

Met haar zevende kaderprogramma voor onderzoek en ontwikkeling stimuleert de Commissie onderzoek naar producten met een **efficiënt gebruik van hulpbronnen**. Bovendien bevat de richtlijn inzake ecologisch ontwerp[22] bepalingen betreffende het ontwerp van producten met efficiënt gebruik van hulpbronnen. Onderzoek zal ook een belangrijke rol spelen bij de ontwikkeling van vervangingsproducten met het oog op flexibiliteit van het productieproces en verminderde afhankelijkheid van de invoer. Onlangs heeft de OESO[23] haar leden aanbevolen de productiviteit van hulpbronnen te verbeteren door hun capaciteit voor de analyse van materiaalstromen te versterken. In de EU zullen gegevenscentra voor natuurlijke hulpbronnen, producten en afval de bijdragen van de lidstaten coördineren.

Het toenemende gebruik van **secundaire grondstoffen** draagt bij tot de continuïteit van de voorziening en de energie-efficiëntie. Vandaag belanden talrijke afgedankte producten echter niet in reguliere recyclingkanalen, waardoor waardevolle secundaire grondstoffen onherroepelijk verloren gaan. Er zijn aanwijzingen dat een significant percentage van alle afvaltransport uit de EU niet in overeenstemming met de regels is, hoewel de situatie in de lidstaten sterk uiteenloopt[24]. Het gaat hier hoofdzakelijk om de uitvoer van afgedankte voertuigen en elektronische uitrusting, die Europa verlaten als herbruikbare producten, maar uiteindelijk in het buitenland worden gesloopt. Bovendien interpreteren de lidstaten de indeling van afval voor vervoer op uiteenlopende wijze, wat belemmeringen voor de interne schrootmarkt en dus handelsdistorsies veroorzaakt. Dit valt des te meer te betreuren omdat het fysieke vervoer van geëxporteerde afvalproducten en ingevoerde grondstoffen (afkomstig van recycling buiten de EU volgens minder stringente voorschriften) tot aanzienlijke milieulekkage leidt.

Bij hun **betrekkingen met derde landen** moeten de Commissie en de lidstaten ervoor zorgen dat afvalverwerking onder eerlijke en duurzame voorwaarden plaatsvindt. De Commissie zal met de lidstaten samenwerken aan bewustmakingsmaatregelen[25] en zorgen voor de correcte en geharmoniseerde handhaving van de afvaltransportverordening (uitvoering van het Verdrag van Basel), bijvoorbeeld door een betere specificatie van de criteria voor het weigeren van uitvoervergunningen voor afvalproducten. De Commissie zal in samenwerking met de lidstaten meer doeltreffende controlemechanismen voor afvalvervoer voorstellen en informatie over illegale transportroutes bekendmaken.

---

20 COM(2005) 670.
21 COM(2008) 397.
22 Richtlijn 2005/32/EG.
23 OESO-Raad over de productiviteit van hulpbronnen, 10 april 2008 - C(2008) 40.
24 Uit een gericht onderzoek van deze transporten in 2006 blijkt dat meer dan 50% van alle afvaltransport van de EU niet in overeenstemming is met de regels en dat zich daarbovenop bij 43% van de transporten onregelmatigheden voordoen.
25 IMPEL-TFS handhavingsmaatregelen I (2008).

Recycling van secundaire grondstoffen zal worden vereenvoudigd door de volledige toepassing en handhaving van de recyclingwetgeving[26] en door de nieuwe bepalingen van de kaderrichtlijn afvalstoffen over het punt waarna afval niet langer als afval moet worden aangemerkt. Krachtens de richtlijn zullen de lidstaten ook inzamelingsdoelstellingen moeten halen voor hergebruik en recycling van metalen, papier, glas en niet-gevaarlijk bouw- en sloopafval.

Om in de EU het hergebruik of de **recycling** van producten en materialen op grote schaal te stimuleren is een eerlijke en transparante markt essentieel, die gebaseerd is op overeengekomen minimumnormen en waar passend een certificeringsregeling als onderdeel van een evenredig juridisch kader. Het actieplan betreffende het initiatief voor leidende markten voor recycling (2008-2011) zal de recyclingmarkten aanmoedigen aan de hand van de volgende maatregelen: wetgeving, normen en etikettering, overheidsopdrachten, financiering, kennisuitwisseling en internationale maatregelen[27].

Hernieuwbare grondstoffen zijn een schaarse hulpbron voor de Europese industrie, bijvoorbeeld in de sector verwerking van chemische stoffen en hout, als gevolg van de beperkte teeltoppervlakten en in sommige gevallen potentieel concurrerende toepassingen. Het nationale en EU-beleid inzake hernieuwbare grondstoffen heeft een potentieel effect op industriële gebruikers. De Commissie zal daarom het effect van de stijgende vraag naar biomassa op de biomassagebruikende sectoren controleren en verslag daarover uitbrengen[28].

3. VERDERE MAATREGELEN

De problemen bij de totstandbrenging van de duurzame voorziening met niet-energetische grondstoffen ten behoeve van de EU-economie zijn talrijk, complex en met elkaar verbonden. Deze problemen zullen waarschijnlijk blijven bestaan of zelfs nog verergeren. Er is een doortastend Europees optreden nodig om het concurrentievermogen in Europa in stand te houden. Daarom moet het grondstoffenprobleem politieke aandacht op hoog niveau krijgen en worden aangepakt met een geïntegreerde EU-strategie waarbinnen verschillende EU-beleidslijnen worden gecoördineerd en zo nodig verdere samenwerking tussen de lidstaten wordt bevorderd. De drie pijlers van de voorgestelde strategie beogen de volgende doelstellingen: creëren van gelijke voorwaarden voor de toegang tot hulpbronnen in derde landen, betere kadervoorwaarden voor de winning van grondstoffen in de EU en vermindering van het verbruik van primaire grondstoffen door een efficiënter gebruik van hulpbronnen en het bevorderen van recycling.

De Commissie stelt voor een aanvang te maken met het in onderstaande tabel opgenomen **Europees grondstoffeninitiatief**. De Commissie zal over twee jaar bij de Raad verslag uitbrengen over de tenuitvoerlegging van dit grondstoffeninitiatief.

---

26 Richtlijn 2002/96/EG betreffende afgedankte elektrische en elektronische apparatuur (AEEA); Richtlijn 2000/53/EG betreffende autowrakken; Richtlijn 2006/66/EG betreffende batterijen en accu's, alsook afgedankte batterijen en accu's; Richtlijn 94/62/EG betreffende verpakking en verpakkingsafval en Richtlijn 2006/12/EG betreffende afvalstoffen (wordt thans herzien).

27 COM(2007) 860.

28 COM(2008) 19 definitief.

Grondstoffeninitiatief

		Beleidsniveau		
		Europese Commissie	**Lid-staten**	**Indus-trie**
1	Vaststelling van kritieke grondstoffen	X	X	X
2	Start van de EU-diplomatie over strategische grondstoffen met grote industrielanden en landen met grote hulpbronnenvoorraden	X	X	
3	Opnemen van bepalingen inzake toegang tot en duurzaam beheer van grondstoffen in alle bilaterale en multilaterale handelsovereenkomsten en waar passend de regelgevingsdialoog	X	X	
4	Vaststelling en bestrijding van handelsverstorende maatregelen van derde landen, met gebruikmaking van alle beschikbare mechanismen en instrumenten, onder meer WTO-onderhandelingen, geschillenbeslechting en de partnerschappen inzake markttoegang, waarbij het optreden in de eerste plaats wordt gericht tegen maatregelen die de open internationale markten het sterkst ondermijnen en zo de EU benadelen Toezicht houden op de vorderingen aan de hand van jaarlijkse voortgangsverslagen over de tenuitvoerlegging van de handelsaspecten, waar passend met gebruikmaking van bijdragen van actoren		X	X
5	Bevordering van duurzame toegang tot grondstoffen in het kader van het ontwikkelingsbeleid via begrotingssteun, samenwerkingsstrategieën en andere instrumenten	X	X	
6	Verbetering van het regelgevend kader betreffende de toegang tot grond door: – bevordering van de uitwisseling van goede praktijken op het gebied van ruimtelijke ordening en van regelgeving inzake opsporing en winning – ontwikkeling van duidelijke richtsnoeren over het verzoenen van winningsactiviteiten in of nabij Natura 2000-zones met de milieubescherming	X	X	
7	Aanmoediging van het versterken van netwerken tussen de nationale geologische diensten teneinde het kennisbestand van de EU te vergroten		X	
8	Bevordering van vaardigheden en gerichte research op het gebied van innovatieve exploratie- en winningstechnologieën, recycling, vervangingsmaterialen en efficiënt gebruik van hulpbronnen	X	X	X
9	Zorgen voor een efficiënter gebruik van hulpbronnen en het gebruik van vervangingsgrondstoffen	X	X	X
10	Bevordering van recycling en het gebruik van secundaire grondstoffen in de EU	X	X	X