

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 2.2.2011
COM(2011) 25 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

**GRONDSTOFFEN EN GRONDSTOFFENMARKTEN: UITDAGINGEN EN
OPLOSSINGEN**

1. INLEIDING

De afgelopen jaren stonden de grondstoffenmarkten in het teken van een steeds grotere prijsvolatiliteit en niet eerder geziene prijsbewegingen. De prijzen op de belangrijkste grondstoffenmarkten (incl. energie, metalen en mineralen, landbouw en levensmiddelen) gaven in 2007 forse stijgingen te zien met een piek in 2008, daalden dan vanaf de tweede helft van 2008 en zijn sinds de zomer van 2009 weer aan een remonte bezig. Deze prijsschommelingen zijn in meer of mindere mate doorverrekend in de consumentenprijzen, met in sommige gevallen sociale onrust en armoede tot gevolg.

De huidige ontwikkelingen zijn vooral terug te voeren op veranderende patronen in de vraag en het aanbod op de wereldmarkt, en op kortetermijnschokken op cruciale grondstoffenmarkten. In de periode 2002 - 2008 joeg de sterke groei van de wereldeconomie, en vooral de economie van opkomende landen als China, de vraag naar grondstoffen de hoogte in. Deze stijging van de vraag zal nog verder toenemen naarmate het nu al snelle industrialiserings- en urbaniseringsproces in landen als China, India en Brazilië nog aan elan wint. China is nu al de grootste verbruiker van metalen ter wereld – zijn aandeel in de koperconsumptie, om maar één voorbeeld te noemen, is de afgelopen 10 jaar gestegen van 12 % tot ca. 40 %¹. De prijsbewegingen zijn geprononceerder geworden omdat voor verschillende grondstoffen structurele problemen in de bevoorradings- en distributieketen zijn gerezen, onder meer op het gebied van de beschikbaarheid van infrastructuur en diensten. Deze ontwikkelingen doen zich voor in een periode waarin de Europese industrie behoefte heeft aan een efficiënte en continue toegang tot grondstoffen om haar concurrentievermogen op peil te houden.

Bovendien hebben de financiële markten een grotere greep op de markten gekregen, zoals blijkt uit de forse toename van financiële investeringsstromen naar de markten voor grondstoffenderivaten gedurende de afgelopen jaren. Om een voorbeeld te geven: in de periode 2003 - 2008 hebben de institutionele beleggers hun investeringen in grondstoffenmarkten verhoogd van 13 miljard euro in 2003 tot 170 à 205 miljard euro in 2008. De financiële crisis heeft deze opwaartse trend weliswaar onderbroken, maar dat heeft niet belet dat de financiële posities in 2010 op tal van markten de pieken van 2008 weer benaderden of zelfs overtroffen en dat de marktdeelnemers die handelen in indices, aanzienlijk meer zijn gaan investeren. Hoewel de discussie over welk gewicht moet worden toegekend aan ieder van de talrijke factoren die de grondstoffenprijzen beïnvloeden, nog niet definitief is afgerond, is nu al duidelijk dat de prijsbewegingen op de verschillende grondstoffenmarkten dichter met elkaar verweven zijn en dat de band tussen de grondstoffenmarkten en de financiële markten sterker is geworden².

Naar aanleiding van deze ontwikkelingen wordt steeds vaker aangedrongen op een beleid dat de negatieve gevolgen van dergelijke bewegingen voor producenten en consumenten, en met name de meest kwetsbaren onder hen, kan verzachten. Het probleem van de prijsbewegingen

¹ World Metals Statistics Bureau – 2009 Yearbook.

² CFTC "Staff report on commodity swap dealers and index traders with Commission recommendations", Washington, 2008. American Economic Review; Mededeling van de Commissie COM (2008) 821 "Voedselprijzen in Europa" en het desbetreffende begeleidende werkdocument van de diensten van de Commissie SEC(2008) 2971 "Task force on the role of speculation in agricultural commodities price movements - Is there a speculative bubble in commodity markets?".

is inmiddels doorgedrongen tot de hoogste politieke echelons, en is ter sprake gebracht op de meest recente topbijeenkomsten van de G20.

De problemen die zich op het gebied van grondstoffen en grondstoffenprijzen voordoen, zijn nauw met elkaar verbonden en vertonen raakvlakken met het beleid inzake financiële markten, ontwikkeling, handel, industrie en externe betrekkingen. Daarom heeft de Europese Commissie een aantal initiatieven genomen. Al in 2008 wees zij er met de lancering van het grondstoffeninitiatief op dat het van strategisch belang was beleidslijnen voor grondstoffen vast te stellen³. Sindsdien heeft de Commissie in het kader hiervan maatregelen genomen inzake de duurzame toegang tot grondstoffen in de EU en daarbuiten, en inzake het efficiënter gebruiken van hulpbronnen en het bevorderen van recycling. Voorts heeft zij de aanzet gegeven tot een grondige analyse van de grondstoffenmarkten in het algemeen en de voedselprijzen en voedselzekerheid in het bijzonder⁴. Als reactie op de financiële crisis heeft zij een reeks maatregelen ingevoerd om de regulering, de integriteit en de transparantie van de financiële markten te verbeteren; haar meest recente initiatief op dit gebied is een voorstel voor de regulering van de energiemarkten.

In deze mededeling wordt een overzicht gegeven van het werk dat op elk van deze gebieden al is en nog moet worden verricht. Deze werkzaamheden passen in de Europa 2020-strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei en zijn nauw verbonden met het kerninitiatief "Efficiënt gebruik van hulpbronnen"⁵. Bovendien zullen ze dienen als input voor de G20, die op haar topontmoeting in Pittsburgh heeft afgesproken de regulering, de werking en de transparantie van de financiële en grondstoffenmarkten te verbeteren om de overmatige volatiliteit van de grondstoffenprijzen aan te pakken⁶. Deze belofte is in november 2010 bekrachtigd tijdens de G20-top in Seoul, waar de deelnemers zich ertoe verbonden de volatiliteit op de voedselmarkt en de overmatige volatiliteit van de fossielebrandstofprijzen aan te pakken⁷.

2. ONTWIKKELINGEN OP DE MONDIALE GRONDSTOFFENMARKTEN

De ontwikkelingen op de grondstoffenmarkten worden vooral aangestuurd door fundamentele economische parameters, zoals onverwachte veranderingen in de mondiale economische randvoorwaarden als gevolg van de sterk toegenomen vraag in de opkomende markteconomieën⁸. Andere factoren zijn voorzieningstekorten, monetair beleid en, met name in de afgelopen jaren, ad-hocbeleidsmaatregelen. Beperkingen van de uitvoer, maatregelen aan de grens en verschuivingen in het opslagbeleid hebben allemaal hun stempel gedrukt op de voedselprijzen in de aanloop naar de voedselprijscrisis van 2008. Naarmate steeds meer landbouwgrond wordt geormerkt voor de productie van hernieuwbare energie, is de koppeling tussen agrarische ontwikkelingen en energieprijzen nog hechter geworden. Bovendien zijn de prijsbewegingen geprononceerder geworden omdat zich voor verschillende

³ COM (2008) 699 "Het grondstoffeninitiatief – voorzien in onze kritieke behoeften aan groei en werkgelegenheid in Europa".

⁴ COM (2009) 591 "Een beter werkende voedselvoorzieningsketen in Europa" en COM (2010) 127 "Een EU-beleidskader voor steun aan ontwikkelingslanden bij de aanpak van voedselzekerheidsproblemen".

⁵ COM (2010) 2020 "Europa 2020" en COM (2011) 21 "Europa 2020-kerninitiatief "Efficiënt gebruik van hulpbronnen".

⁶ Zie <http://www.pittsburghsummit.gov/mediacenter/129639.htm>.

⁷ Zie http://www.g20.org/Documents2010/11/seoulsummit_declaration.pdf.

⁸ Zie bijvoorbeeld: IOSCO, Task Force on Commodity Futures, Report to the G20. November 2010.

grondstoffen structurele problemen in de bevoorradings- en distributieketen hebben voorgedaan⁹.

Elke grondstofmarkt werkt op zijn eigen manier, afhankelijk van de kenmerken van de grondstof, de behoeften van de handelaren en de historische ontwikkelingen. Er bestaat geen uniform model dat kan dienen als blauwdruk voor de organisatie van alle grondstoffenmarkten of voor de ontwikkeling van de prijzen. Voor sommige grondstoffen verloopt de handel zeer gestandaardiseerd, terwijl de handel op andere markten veeleer wordt gedictieerd door specifieke behoeften van individuele marktdeelnemers. Markten voor grondstoffenderivaten¹⁰ gaan reeds geruime tijd mee en dragen ertoe bij dat zowel producenten als gebruikers van verschillende grondstoffen zich kunnen indekken tegen risico's. Net als de betrokken onderliggende grondstoffen op verschillende manieren kunnen worden verhandeld, speelt de derivatenhandel zich op verschillende platforms af: op de otc-markt ("over the counter", op bilaterale basis) of op de georganiseerde markt. Bovendien verschilt zowel de rol van de financiële instellingen als het belang van derivaten erg van markt tot markt. In de volgende punten wordt dieper ingegaan op de specifieke ontwikkelingen op de markt voor energetische en agrarische grondstoffen en op de toenemende onderlinge afhankelijkheid van de grondstoffenmarkten en de betrokken financiële markten.

2.1. Ontwikkelingen op de fysieke markten

2.1.1. Energie (olie, elektriciteit, gas)

De markten voor olie en petroleum zijn geïntegreerd, liquide en mondiaal; algemeen wordt aangenomen dat deze markten vooral door fundamentele economische parameters worden aangedreven, maar ook geopolitieke overwegingen, de rol van de OPEC (de Organisatie van olie-exporterende landen) en niet-fysieke handel spelen een rol in dit verband. Op het gebied van financiële beleggingsinstrumenten, beleggingsderivaten en handelstechnologieën hebben zich belangrijke ontwikkelingen voorgedaan. Tijdens de G20-top in Seoul is het belang van goed werkende en transparante energiemarkten voor de economische groei benadrukt en is onder meer gesproken over de transparantie van de fysieke markten, de volatiliteit van de fossielebrandstofprijzen en de geleidelijke afschaffing van inefficiënte subsidies voor fossiele brandstoffen.

De gasmarkt, waar sinds jaar en dag in otc-contracten op de lange termijn wordt gehandeld, ondervindt steeds meer invloed van de toenemende opwekking van energie uit niet-conventionele bronnen. Vanwege de brede verspreiding van vloeibaar aardgas (LNG - liquid natural gas) wordt gas steeds vaker verhandeld op een zich uniformiserende mondiale en liquide markt. Elektriciteit kan om materiële redenen (onmogelijk op te slaan en onderhevig aan energieverlies) niet over onbepaald lange afstanden worden vervoerd en is daarom de minst gemondialiseerde energiemarkt, met een veel kleinere geografische reikwijdte dan die van andere energetische grondstoffen.

De EU-markten voor elektriciteit (en voor gas) zijn in de loop der jaren steeds verder geïntegreerd als gevolg van de interne markt. Beide hebben de opkomst meegemaakt van

⁹ COM (2009) 591 "Een beter werkende voedselvoorzieningsketen in Europa".

¹⁰ Derivaten kunnen worden gedefinieerd als activa, doorgaans in de vorm van een contract tussen twee of meer partijen, waarvan de waarde afhankelijk is van de waarde van de onderliggende activa, effecten of zelfs indices.

energiebeurzen en andere georganiseerde markten, en van otc-markten die door makelaars tot stand worden gebracht en kunnen worden gebruikt voor fysieke levering en voor indekking tegen risico's. Aangezien elektriciteit niet op industriële schaal kan worden opgeslagen, blijven de prijzen in hoge mate afhankelijk van de hoeveelheden elektriciteit die daadwerkelijk beschikbaar zijn en naar raming zullen worden opgewekt.

2.1.2. *Landbouw en voedselvoorzieningszekerheid*

Aangezien de meeste landbouwgrondstoffen, met name gewassen, een uitgesproken seizoensgebonden productiepatroon volgen, kan het aanbod niet altijd snel worden afgestemd op veranderingen in de prijzen of in de vraag. Deze factor geeft aanleiding tot het kenmerkend variabele gedrag van de landbouwmarkten. Structurele factoren, zoals de toename van de bevolking, de druk op landbouwgrond en de gevolgen van de klimaatverandering, kunnen de spanningen op de landbouwmarkten in de toekomst nog verder aanwakkeren. De volatiliteit van de prijzen van landbouwgrondstoffen heeft echter recentelijk een eerder ongezien niveau bereikt. Deze evolutie doet zich zowel op de EU-markt als op de internationale markten voor en zowel de spotmarkt als de termijnmarkt ondervindt er gevolgen van. In de EU hebben de opeenvolgende hervormingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) de prijsondersteuning en aanverwante maatregelen stevig aan banden gelegd. Als gevolg daarvan hebben grondstofproducenten en -handelaren minder verweer tegen prijsontwikkelingen op de markt en zijn zij (weliswaar niet in alle landbouwsectoren) geneigd termijncontracten te sluiten om zich in te dekken tegen risico's. De handel in opties en in otc-derivaten neemt eveneens toe. Deze elementen verklaren ten dele de toegenomen bedrijvigheid op de Europese beurzen en leggen de vinger op twee onderwerpen: de voedselvoorzieningszekerheid en de behoefte aan meer transparantie op de derivatenmarkt voor landbouwgrondstoffen.

Voedselvoorzieningszekerheid is aangemerkt als één van de voornaamste drijfveren voor de toekomstige hervorming van het GLB¹¹. Een sterke landbouwsector is cruciaal, wil men ervoor zorgen dat de zeer concurrentiegerichte levensmiddelenindustrie een belangrijk onderdeel van de economie en de handel in de EU en een grootleverancier op de internationale markten blijft. Daarom heeft de EU zich in het kader van de ontwikkelingsronde van Doha verbonden tot de verwezenlijking van een belangrijk landbouwpakket, weliswaar op voorwaarde dat eerst een ambitieus, evenwichtig en omvattend akkoord wordt bereikt.

Een overmatige volatiliteit van levensmiddelenprijzen raakt zowel de producent als de consument, en heeft ernstige gevolgen voor de voedselvoorzieningszekerheid in voedselimporterende ontwikkelingslanden. Toen bijvoorbeeld in 2007-2008 de prijzen voor levensmiddelen piekten, hebben veel armen in de ontwikkelingslanden de buikriem nog verder moeten aanhalen¹². Het is niet ondenkbaar dat die situatie zich als gevolg van de voedselprijsstijgingen van 2010 herhaalt, met weer meer gevallen van ondervoeding, meer humanitaire behoeften, en meer sociale spanningen en onrust bij de zwakkere consumenten overal ter wereld. Hogere prijzen op de wereldmarkten zouden de landbouwproductie normaliter moeten stimuleren, maar dat is zonder de tekortkomingen van de prijstransmissiemechanismen gerekend. In tal van ontwikkelingslanden werken de grondstoffenmarkten vaak losgekoppeld van de wereldmarkten, of worden de wereldprijssignalen in het beste geval met aanzienlijke vertraging doorgegeven naar de

¹¹ COM (2010) 672 "Het GLB tot 2020".

¹² FAO, WVP, The State of Food Insecurity in the World, oktober 2010.

nationale markten, en laat de reactie aan de nationale aanbodzijde bijgevolg lang op zich wachten.

In verschillende analyses van de Voedsel- en Landbouworganisatie (FAO), de OESO, de Commissie en andere partijen is aandacht besteed aan ontwikkelingen op het gebied van vraag en aanbod die onder invloed van economische en beleidsmaatregelen voor de korte termijn (waaronder uitvoerbepalingen) nog scherper op de voorgrond zijn gekomen en een partiële verklaring geven voor de extreme prijsvolatiliteit (samen met bepaalde, aan de financiële markten gebonden factoren die wellicht tot grotere prijsverschillen hebben geleid). Hoewel er nog steeds onzekerheden bestaan, tekenen zich op basis van de perspectieven voor landbouwgrondstoffen die door verschillende organisaties zijn opgesteld – onder meer door de Commissie, in haar meest recente vooruitzichten voor de middellange termijn – de volgende drie conclusies voor de landbouwgrondstoffen af:

- de prijzen van landbouwgrondstoffen zullen, ten minste in de voorzienbare toekomst, naar verwachting boven hun historisch gemiddelde blijven, wat neerkomt op een omkering van de neerwaartse tendens op de lange termijn;
- de prijsvolatiliteit zal naar verwachting eveneens hoog blijven, hoewel nog onzekerheden bestaan over de oorzaken en de duur ervan;
- het niveau van de prijzen van de productiemiddelen die voor de landbouwproductie nodig zijn, blijft naar verwachting ook hoger dan het niveau van de historische tendens.

Het samenspel van de hierboven aangehaalde factoren leidt ertoe dat hogere prijzen van landbouwgrondstoffen niet per definitie resulteren in hogere inkomens voor de landbouwers, met name wanneer de marges van de landbouwers zwaar onder druk staan wegens de toegenomen kosten. Bovendien komt duidelijk naar voren dat de prijsimpact op de voedselinflatie problemen kan opleveren voor landen die netto-importeurs van levensmiddelen zijn, en voor de meest kwetsbare consumenten. Een zekere variabiliteit is een intrinsiek kenmerk van de landbouwmarkten, maar overmatige volatiliteit komt noch de producent, noch de gebruiker ten goede.

2.1.3. Grondstoffen

Metaalhoudende mineralen, industriële mineralen, bouw materiaal, hout en natuurlijk rubber worden allemaal tot de groep grondstoffen gerekend. In tegenstelling tot elektriciteit worden deze grondstoffen op mondiaal niveau verhandeld. Wat prijzen en markten betreft, wordt de scheidslijn getrokken tussen grondstoffen die op beurzen worden verhandeld en grondstoffen die buiten het beurscircuit vallen. Basismetalen, zoals aluminium, koper, lood, nikkel, tin en zink, bijvoorbeeld, worden verhandeld op verschillende beurzen, met de London Metals Exchange (LME) op kop. Een groot aantal voor de EU essentiële grondstoffen, zoals kobalt, gallium, indium en zeldzame aardmetalen, komen echter niet naar de LME. De markt voor deze materialen is minder transparant en ze worden in veel kleinere hoeveelheden verhandeld dan andere materialen.

De internationale metaal- en mineraalmarkten functioneren doorgaans volgens een cyclisch patroon op basis van vraag en aanbod. In de periode 2002 - 2008 joeg de sterke groei van de wereldeconomie, en vooral de economie van opkomende landen, de vraag naar grondstoffen de hoogte in. Dit kwam tot uiting in ongekend hoge prijsniveaus. Recente tendensen wijzen erop dat de vraag naar grondstoffen eens te meer zal worden gestimuleerd door de

ontwikkeling van opkomende economieën en de snelle verspreiding van cruciale ontsluitende technologieën.

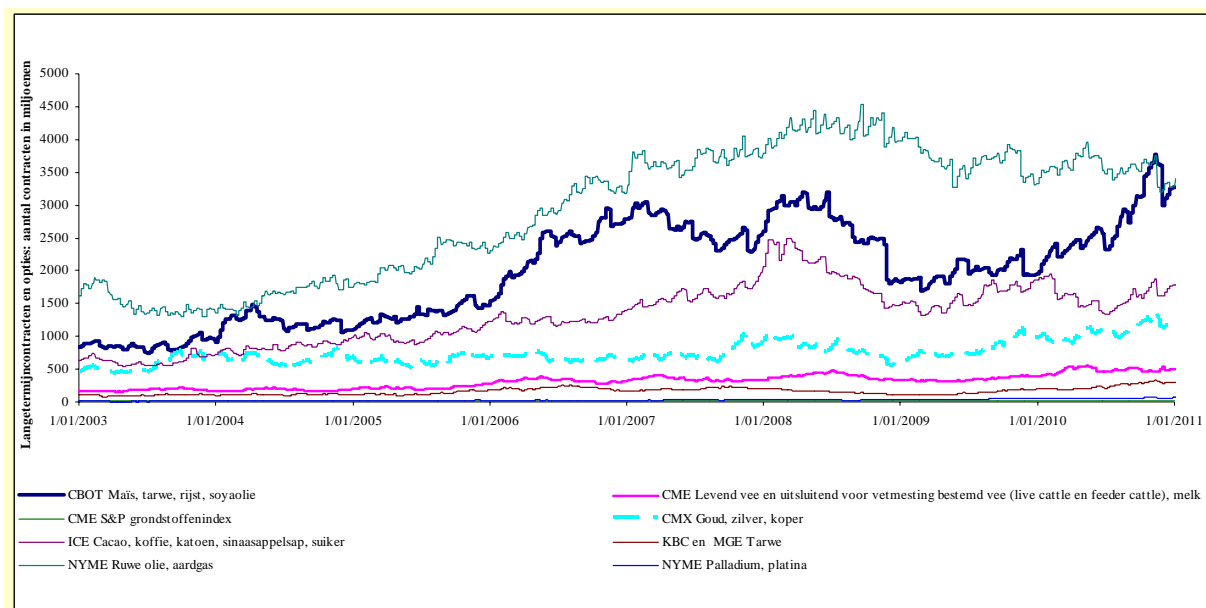
Een punt van steeds toenemende zorg op deze markten is het optreden van sommige landen die maatregelen opleggen om hun nationale bedrijven geprivilegieerde toegang tot grondstoffen te bezorgen, onder meer via uitvoerbeperkingen. Deze maatregelen verstoren de internationale markten en leiden tot onzekerheid over het gebruikelijke patroon van de handelsstromen van grondstoffen. Zowel industrie- als ontwikkelingslanden kunnen er de weerslag van ondervinden, aangezien geen enkele economie zichzelf van alle grondstoffen kan voorzien zonder daarvoor bij andere landen te moeten aankloppen. Met name sommige minst ontwikkelde landen zijn bijzonder afhankelijk van ingevoerde grondstoffen en zouden bijgevolg klappen krijgen als op bepaalde gebieden (denk aan uitvoerrechten) geen of onvoldoende multilaterale voorschriften van toepassing zijn. Bovendien reageren bedrijven op verschillende manieren op prijsschommelingen, bijvoorbeeld door voorraden aan te leggen, over langetermijncontracten te onderhandelen of zich tegen prijsrisico's in te dekken via termijncontracten. Sommige van deze reacties kunnen de aanbodkrapte nog nijpender maken.

2.2. Toenemende verwevenheid tussen de grondstoffenmarkten en de betrokken financiële markten

Grondstoffenderivaten zijn afgeleide financiële instrumenten waarmee producenten en gebruikers zich kunnen indekken tegen risico's die samenhangen met de fysieke productie en de prijonzekerheid. Deze derivaten worden allengs meer als puur financiële instrumenten beschouwd. De afgelopen jaren zijn de financiële beleggingsstromen naar de markten voor grondstoffenderivaten aanzienlijk toegenomen (zie grafiek 1).

De grondstoffenmarkten en de financiële markten geraken steeds verder met elkaar verweven naarmate op beide soorten markten meer marktspelers op zoek gaan naar risicobeheersinstrumenten en beleggingskansen. Goed werkende derivatenmarkten versterken de liquiditeit, de doeltreffendheid en de toegankelijkheid van de spotmarkten, en omgekeerd. *Conditio sine qua non* voor een transparante en onderbouwde prijsvorming op de spot- en de derivatenmarkten is de beschikbaarheid van adequate en betrouwbare informatie over fundamentele marktgerelateerde factoren, zoals productie- en consumptievolume, netwerk- en pijplijn capaciteit en de omvang van de handel in de betrokken grondstoffen. Er zij bovendien op gewezen dat de derivatenmarkten niet alleen worden gebruikt door commerciële bedrijven die aan risicobeheersing willen doen, maar ook door financiële instellingen die onder meer op die manier het risico willen spreiden. Bovendien fungeren prijzen van langetermijncontracten voor grondstoffen (d.w.z. derivaten die op georganiseerde handelsplatforms genoteerd zijn) vaak als ijkpunten die invloed uitoefenen op, onder meer, de retail energie- en voedselprijzen die aan de EU-consumenten worden aangerekend.

Grafiek 1: Transacties op de markten voor grondstoffenderivaten (totaal aantal uitstaande langetermijncontracten en opties)



Bron: U.S. Commodity Futures Trading Commission (via Reuters Ecowin).

Kenmerkend voor een derivaat is dat de waarde ervan wordt bepaald door de waarde van de onderliggende markt. Dit geldt met name wanneer het onderliggende een fysieke markt is. De prijs van de grondstoffenderivaten en die van de onderliggende fysieke grondstoffen zijn bijgevolg met elkaar verweven. Markten voor grondstoffenderivaten en grondstoffenmarkten kunnen dan ook niet los van elkaar worden bekeken.

De oorzaak-gevolgwerking in de interactie tussen de financiële en fysieke markten in kaart brengen, is verre van eenvoudig, te meer daar niet alle fysieke markten dezelfde kenmerken vertonen. Aangezien tal van uiteenlopende factoren – waarvan sommige specifiek zijn voor individuele markten – elk hun eigen effect sorteren, verschilt de marktdynamiek van sector tot sector. In deze fase maakt het gebrek aan transparantie op deze markten het bovendien nóg moeilijker de verbanden tussen het prijsvormingsproces op de grondstoffenmarkten en het toenemende belang van de derivatenmarkten qua aard en omvang te beoordelen.

Dat er een sterke correlatie bestaat tussen posities op de derivatenmarkt en spotprijzen, staat buiten kijf; veel moeilijker in te schatten is de manier waarop bewegingen op de derivatenmarkten interageren en de volatiliteit van de onderliggende fysieke markten beïnvloeden. Deze correlaties laten zich bovendien nóg moeilijker in een definitie vangen omdat niet alle fysieke markten dezelfde kenmerken hebben en de marktdynamiek verschilt van sector tot sector. Er zal dus nog meer werk moeten worden verzet, willen men deze ontwikkelingen beter kunnen doorgronden¹³.

Momenteel is wel al duidelijk dat de voorschriften inzake transparantie en rapportage met betrekking tot de derivatenmarkten en de onderliggende fysieke markten moeten worden verscherpt. Dankzij meer transparantie op de fysieke markten en vlot toegankelijke informatie over deze markten zullen beleggers stevig onderbouwde beslissingen kunnen nemen, zullen de prijzen op adequatere wijze kunnen worden bepaald en zal het gemakkelijker worden gevallen van misbruik op te sporen en te voorkomen. Let wel: de recente prijsvolatiliteit heeft aangetoond dat spelers op de fysieke markten moeten blijven beschikken over mogelijkheden

¹³ Hiermee is reeds begonnen (zie punt 3.2); met het oog op de coherentie van de regelgeving wordt nauw samengewerkt met de ter zake bevoegde internationale partners, met name de Verenigde Staten.

om zich in te dekken tegen prijsrisico's en dat de marktontwikkelingen nauwlettend en efficiënt in de gaten moeten worden gehouden. Dit is met name belangrijk voor voedselimporterende ontwikkelingslanden. Extra, gerichte regelgevingsmaatregelen, zoals de invoering van positielimieten waar dat nodig is, moeten in dit verband eveneens in overweging worden genomen.

3. DE BELEIDSREACTIE VAN DE EU OP ONTWIKKELINGEN OP DE GRONDSTOFFENMARKTEN

Op EU-niveau is een initiatief genomen om het toezicht op en de integriteit en transparantie van de handel op energiemarkten te verbeteren¹⁴. Voorts zijn er initiatieven om de werking van de voedingsketen te verbeteren en de landbouwgrondstoffenmarkten transparanter te maken. In het kader van de lopende hervormingen van het regelgevingskader voor financiële markten, tot slot, heeft de Commissie maatregelen geformuleerd om de integriteit en de transparantie van de markten voor grondstoffenderivaten te verbeteren.

3.1. Fysieke markten

3.1.1. Energie (olie, elektriciteit, gas)

De Commissie heeft in haar voorstel tot vaststelling van duidelijke voorschriften voor het verbieden van marktmisbruik op de wholesale elektriciteits- en gasmarkten getoond bereid te zijn de goede werking van de energiemarkten te garanderen; deze voorschriften gaan vergezeld van een EU-wijd markttoezichtskader en van nieuwe handhavingsbevoegdheden voor energieregelgevers¹⁵. Deze aanpak moet er mee voor zorgen dat de Europese burgers en bedrijven van de voordelen van de interne markt kunnen profiteren, en kan als blauwdruk fungeren voor het aanpakken van problemen die voortvloeien uit de toenemende verwevenheid van de grondstoffenmarkten en de betrokken financiële markten. De voorgestelde verordening betreffende de integriteit en transparantie van de energiemarkt¹⁶ zal de Europese en de nationale autoriteiten de instrumenten ter hand stellen om gevallen van marktmisbruik op otc-wholesalemarkten voor elektriciteit en gas aan het licht te brengen:

- het Europees Agentschap voor de samenwerking tussen energieregelgevers (ACER) zal bevoegd zijn voor het toezicht en moet eventuele gevallen van misbruik aan het licht brengen;
- de handelaren mogen geen gebruik maken van voorwetenschap om van hun transacties te profiteren of om de markt kunstmatig te manipuleren door een prijstoenname te veroorzaken die hoger is dan gerechtvaardigd op grond van de beschikbaarheid, de productiekosten of de capaciteit om energie op te slaan of te vervoeren;

¹⁴ De markt voor emissierechten in het kader van de emissiehandelsregeling van de EU wordt niet behandeld in deze mededeling, aangezien deze rechten geen grondstoffen zijn in de courante betekenis van het woord. Zie de mededeling van de Commissie "Beter markttoezichtskader voor de EU-regeling voor emissiehandel", COM (2010) 796.

¹⁵ Andere energiegerelateerde onderwerpen, zoals veiligheid en zekerheid en de algemene coherentie en efficiëntie van het externe energiebeleid van de EU, worden in dit deel niet behandeld. Voor meer informatie hierover: zie de mededeling over Energie 2020, een strategie voor concurrerende, duurzame en continu geleverde energie, COM (2010) 639 (niet beschikbaar in het Nederlands).

¹⁶ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de integriteit en transparantie van de energiemarkt – COM (2010) 726 van december 2010.

- de samenwerking tussen de regelgever van de fysieke markt (ACER) en die van de financiële markt (ESMA) zal worden geïntensiveerd.

De Commissie verbindt zich ertoe te garanderen dat de transparantievoorschriften voor fundamentele gegevens over de gas- en de elektriciteitsmarkt doeltreffend zijn en aan de behoeften van de markt voldoen.

3.1.2. *Landbouw en voedselvoorzieningszekerheid*

Aan de prijsvolatiliteit liggen zoveel oorzaken ten gronde dat het onmogelijk is een zaligmakende simpele oplossing voor alle geconstateerde problemen te vinden, te meer daar de specifieke kenmerken van de landbouwproductie (band met voedselvoorzieningszekerheid en met het milieu, onder meer vanwege de afhankelijkheid van levenscycli, weers- en seizoensomstandigheden, sanitaire omstandigheden en de aanwezigheid van ziekten en schadelijke organismen) het extra moeilijk maken de impact van beleidsopties in te schatten.

Wat in elk geval beter moet, is de marktinformatie. Waar in de landbouwsector een schat van gegevens over de agrarische productie, consumptie en voorraden beschikbaar is die wordt aangeleverd door publieke bronnen (WB, FAO/OESO, USDA, EU, ABARE) of door instanties die bevoegd zijn op het gebied van grondstoffen (zoals de Internationale Graanraad), daar doet zich op het gebied van informatie over de markt voor andere grondstoffen, zoals metalen, mineralen en energie, waar de marktinformatie aan eigendomsrechten is gekoppeld en voornamelijk door bedrijven beschikbaar wordt gesteld, het tegenovergestelde voor. Dit neemt echter niet weg dat de gegevens over nationale en regionale voedselvoorraden en over voedselproductie- en voedselconsumptieramingen kwalitatief moeten worden verbeterd en dat de termijnen voor de verstrekking ervan beter in acht moeten worden genomen. De G20 heeft de Wereldbank verzocht om samen met andere ter zake bevoegde internationale instanties maatregelen te ontwikkelen om de informatie over nationale en regionale voedselvoorraden en over voedselproductie- en voedselconsumptieramingen te verbeteren; de Commissie zal dit werk ten volle ondersteunen.

Als gevolg van de toegenomen marktgerichtheid van het gemeenschappelijk landbouwbeleid zijn gegevens over de ontwikkelingen op de grondstoffenmarkten en de transparantie van deze gegevens sleutelementen geworden in de inspanningen om de goede werking van de agrovoedingsketen te garanderen:

- de lidstaten delen de Commissie geregeld tal van gegevens mee die op het internet worden bekendgemaakt¹⁷ en worden besproken met adviescomités waarin de belanghebbende partijen zitting hebben;
- het Bureau voor de statistiek van de Europese Gemeenschappen heeft een instrument voor de bewaking van de voedselprijzen ingevoerd om de transparantie van de prijzen te vergroten¹⁸, en momenteel wordt besproken hoe dit instrument kan worden verbeterd;
- de diensten van de Commissie stellen geregeld tussentijdse perspectieven voor de landbouwgrondstoffenmarkten op en maken deze bekend¹⁹.

¹⁷ Zie bijvoorbeeld http://ec.europa.eu/agriculture/markets/prices/monthly_en.pdf.

¹⁸ Zie http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/hicp/methodology/prices_data_for_market_monitoring.

Bovendien heeft de Commissie een Forum op hoog niveau voor een beter werkende voedselvoorzieningsketen opgericht²⁰. Dit forum buigt zich weliswaar niet over de prijsvolatiliteit op zich, maar houdt zich bezig met de transmissie van de prijsontwikkelingen in de hele voorzieningsketen, de onderlinge verhoudingen tussen ondernemingen, de concurrentiepositie van de voedingsindustrie, de logistiek van de agrovoedingsketen en het instrument voor de bewaking van de voedselprijzen.

De pieken in de voedselprijzen wijzen erop dat een groot aantal ontwikkelingslanden de recente decennia onvoldoende in de landbouw heeft geïnvesteerd²¹. In het ontwikkelingsbeleid van de EU wordt erop gewezen dat deze tendens moet worden omgebogen. In het groenboek over het ontwikkelingsbeleid van de EU²² wordt er overigens op geattendeerd dat de EU een belangrijke rol kan spelen in inspanningen om de impact van de prijsvolatiliteit op de kwetsbaarste groepen te verzachten. De Commissie heeft al een beleidskader inzake voedselzekerheid²³ goedgekeurd waarin zij aangeeft dat de EU en haar lidstaten, onder meer via een grotere markttransparantie, moeten bijdragen tot het beter functioneren van de voedselmarkt op mondiaal, regionaal en nationaal niveau. Dit impliceert dat de ontwikkelingslanden steun zouden ontvangen om landbouwersorganisaties te versterken, de prijstransparantie te vergroten, de productiviteit van de landbouw op een duurzame manier te verhogen en regelgevingskaders te ontwikkelen en toe te passen. Door de landbouwproductie te ontwikkelen, vergroten landen hun weerbaarheid tegen schokken op de voedselmarkt en hun capaciteit om zich aan dergelijke schokken aan te passen.

Tot slot zij erop gewezen dat ook unilateraal overheidsingrijpen de fysieke markten kan beïnvloeden en prijsvolatiliteit kan veroorzaken, en dat bijgevolg het bestuur en de internationale dialoog op dat gebied aan verbetering toe zijn.

3.2. Regulering van de financiële markten

Er bestaat een breed draagvlak voor de stelling dat het wenselijk is de integriteit en de transparantie van de markt voor grondstoffenderivaten te vergroten. Met het oog daarop heeft de Commissie overeenkomstig de beginselen en conclusies van de G20 een aantal initiatieven op de rails gezet:

- een voorstel voor een verordening betreffende de handel in otc-derivaten²⁴, die tot doel heeft het systeemrisico te verminderen en alle derivaten, inclusief grondstoffenderivaten, transparanter te maken voor de regelgevers;
- naar aanleiding van de herziening van de marktmisbruikrichtlijn²⁵ in het voorjaar van 2011 moet worden verduidelijkt welke vorm van handel op de grondstoffenmarkten als misbruik wordt beschouwd, en moet worden gegarandeerd dat voor alle locaties en transacties die aanleiding kunnen geven tot misbruik, adequate pan-Europese voorschriften gelden;

¹⁹ http://ec.europa.eu/agriculture/publi/caprep/prospects2010/index_en.htm.

²⁰ Zie http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/food/competitiveness/forum_food/index_en.htm.

²¹ Minder dan tien Afrikaanse landen voldoen aan het in 2003 in het Maputo-actieplan vastgestelde streefcijfer van 10 % openbare investeringen in de landbouw.

²² COM (2010) 629 "EU-ontwikkelingsbeleid ter ondersteuning van groei voor iedereen en duurzame ontwikkeling; het EU-ontwikkelingsbeleid trefzekerder maken".

²³ COM (2010) 127 "Een EU-beleidskader voor steun aan ontwikkelingslanden bij de aanpak van voedselzekerheidsproblemen".

²⁴ COM (2010) 484 van 15.9.2010.

²⁵ Richtlijn 2003/6/EG (PB L 96 van 12.4.2003).

- met betrekking tot pakketproducten voor retailbeleggingen²⁶ zal worden nagegaan of strenger moet worden opgetreden en of de kwaliteit van de informatie moet worden verbeterd wanneer retailbeleggers gestructureerde producten voor beleggingen in grondstoffen aangeboden krijgen;
- dankzij de richtlijn inzake beheerders van alternatieve beleggingsfondsen²⁷ zal de transparantie van dergelijke fondsen in het belang van beleggers en nationale toezichthouders verbeteren, en zal inzichtelijker worden welke impact deze fondsen hebben op markten voor grondstoffenderivaten;
- naar aanleiding van de herziening van de richtlijn betreffende markten voor financiële instrumenten²⁸ in het voorjaar van 2011 moet, met betrekking tot grondstoffenderivaten, de transparantie van de handel en van de prijzen worden verbeterd door vast te stellen in welke omstandigheden de handel in grondstoffenderivaten uitsluitend op georganiseerde handelsplatforms mag plaatsvinden. Voorts moet dan tevens worden nagegaan of er behoefte bestaat aan systematischer en gedetailleerder informatie over de handelsactiviteiten van de verschillende soorten marktspelers die actief zijn op het gebied van grondstoffenderivaten, en aan een omvattender toezicht op de posities in grondstoffenderivaten door de regelgevers, bijvoorbeeld door het opleggen van positielimieten wanneer dat noodzakelijk wordt geacht.
- tot slot zal de oprichting van de Europese Autoriteit voor effecten en markten (ESMA) borg staan voor de coherentie van de technische voorschriften voor deze markten, en een essentiële rol spelen in het versterken van de samenwerking met de regelgevers van de onderliggende fysieke markten²⁹.

3.3. De interactie tussen de fysieke en de financiële grondstoffenmarkten

De hierboven beschreven maatregelen zullen ertoe bijdragen dat de toenemende beleggingsstromen transparanter en beter onderbouwd worden en minder gevaar van verstoring van de werking van de grondstoffenmarkten met zich brengen. De Commissie erkent echter dat het inzicht in de interactie tussen de fysieke en de financiële grondstoffenmarkten lacunes vertoont. Tegen deze achtergrond:

- zal de Commissie de ontwikkelingen op de fysieke en de financiële grondstoffenmarkten verder analyseren om een beter inzicht in de interactie tussen deze markten te krijgen, en zal zij haar steun verlenen aan soortgelijke werkzaamheden die momenteel op mondiaal niveau plaatsvinden (G20, IOSCO, IEA, FAO, UNCTAD, OESO, IMF, enz.);
- zal de Commissie verbeteringen op het gebied van de transparantie en de toegankelijkheid van gegevens over de fysieke grondstoffenmarkten stimuleren, onder meer via de ter zake bevoegde regelgevers en instanties, teneinde de goede werking van deze markten te garanderen.

²⁶ Op 26 november 2010 is een openbare overlegronde over deze pakketinstrumenten van start gegaan. Zie http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/investment_products_en.htm#consultation.

²⁷ COM (2009) 207 van 30.4.2009.

²⁸ Richtlijn 2004/39/EG (PB L 145 van 30.4.2004).

²⁹ Verordening (EU) nr. 1095/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 tot oprichting van een Europese toezichthoudende autoriteit (Europese Autoriteit voor effecten en markten), tot wijziging van Besluit nr. 716/2009/EG en tot intrekking van Besluit 2009/77/EG van de Commissie (PB L 331 van 15.12.2010, blz. 84).

4. HET EUROPEES GRONDSTOFFENINITIATIEF

Naast ontwikkelingen op het gebied van de prijsvolatiliteit en de interactie tussen de fysieke en de financiële grondstoffenmarkten, is en blijft de kwestie van het fysieke aanbod aan grondstoffen van essentieel belang. In 2008 zette de Commissie in het kader van haar "grondstoffeninitiatief"³⁰ een geïntegreerde strategie op papier die de EU in staat moet stellen te reageren op de problemen die samenhangen met de toegang tot andere grondstoffen dan energetische en agrarische.

Het grondstoffeninitiatief is gebaseerd op drie pijlers: een vlak speelveld waarborgen wat betreft de toegang tot hulpbronnen in derde landen, de duurzame grondstoffenbevoorrading uit Europese bronnen bevorderen, en een stevige impuls geven ten bate van een efficiënter gebruik van hulpbronnen en recycling. In het kader van deze strategie is er behoefte aan een "grondstoffendiplomatatie" die wordt verankerd in overkoepelende beleidslijnen ten aanzien van derde landen, onder meer op het gebied van de bevordering van de mensenrechten, goed bestuur, conflictoplossing, non-proliferatie en regionale stabiliteit. In dit deel wordt nagegaan welke grondstoffen tot dusverre als kritiek zijn aangemerkt en welke de stand van zaken is met betrekking tot grondstoffen en de ontwikkelingen daaromtrent op het gebied van handel, ontwikkeling, onderzoek, en efficiënt gebruik en recycling van hulpbronnen. In deel 5 wordt uiteengezet welke de volgende stappen moeten zijn.

4.1. Identificatie van kritieke grondstoffen

De Commissie heeft samen met de EU-lidstaten en de belanghebbende partijen 14 grondstoffen aangemerkt die op EU-niveau van kritiek belang zijn (zie bijlage) en heeft een transparante, innovatieve en pragmatische methode ontwikkeld om te definiëren wat "kritiek"³¹ is.

Kritieke grondstoffen zijn grondstoffen waarvan het aanbod in de komende 10 jaar met een uitermate hoge graad van waarschijnlijkheid te klein zal zijn en die bijzonder belangrijk zijn voor de waardeketen. Het risico aan de aanbodzijde is terug te voeren op een concentratie van de productie in een handvol landen en op de gebrekkige politiek-economische stabiliteit van sommige leveranciers. Het risico gaat bovendien vaak gepaard met een geringe substitueerbaarheid en lage recyclingniveaus. In veel gevallen is een stabiel aanbod belangrijk met het oog op klimaatbeleidstechnische doelstellingen en technologische innovatie. Ter illustratie: zeldzame aardmetalen zijn van essentieel belang voor hoogperformante permanente magneten in windturbines of elektrische voertuigen, katalysatoren voor auto's, printplaten, optische vezels en hogetemperatuurbestendige supergeleiders. Waar de EU volkomen afhankelijk is van import, daar nam China 97 % van de wereldproductie voor zijn rekening. Daarbovenop komt nog dat momenteel geen enkel commercieel rendabel recycling- of substitutieproces voor zeldzame aardmetalen beschikbaar is.

Het werk aan de identificatie van kritieke grondstoffen heeft ook aan het licht gebracht dat betere gegevens en kennis vereist zijn en dat de lijst van grondstoffen geregeld moet worden bijgewerkt om rekening te houden met de marktontwikkelingen, de technologische vooruitgang (zoals bij lithium, hafnium en nikkel) en nieuwe informatie over de

³⁰ COM (2008) 699 Mededeling "Het grondstoffeninitiatief – voorzien in onze kritieke behoeften aan groei en werkgelegenheid in Europa".

³¹ "Critical raw materials for the EU". Rapport van de ad-hocwerkgroep Grondstoffenvoorziening inzake de definiëring van kritieke grondstoffen, juni 2010.

milieueffecten van een materiaal. Tot slot werd geconcludeerd dat beleidsmaatregelen niet beperkt mogen blijven tot kritieke grondstoffen.

4.2. Tenuitvoerlegging van de EU-handelsstrategie voor grondstoffen

In het kader van het hoofdstuk handelsbeleid is sinds 2008 één en ander verwezenlijkt. Er is een EU-handelsstrategie voor grondstoffen vastgesteld waarover inmiddels een eerste jaarverslag is bekendgemaakt³². De tussentijdse resultaten per hoofdpunt zien er als volgt uit:

- de EU heeft handelsvoorschriften op het gebied van uitvoerbeperkingen voorgesteld (incl. verbodsmaatregelen, quota, rechten en niet-automatische uitvoervergunningen) in alle desbetreffende bilaterale en multilaterale onderhandelingen (bijv. in het kader van de vrijhandelsovereenkomst met Korea en in bepalingen inzake uitvoerrechten voor een reeks grondstoffen, waaronder hout, in het kader van de toetreding van Rusland tot de WTO);
- wat handhaving betreft, heeft de Commissie de handelsbelemmeringen voornamelijk via een dialoog aangepakt, maar is zij, bij gebrek aan resultaten, tevens bereid gebleken een beroep te doen op andere instrumenten, zoals geschillenbeslechting in het kader van de WTO;
- wat externe contacten betreft, heeft de Commissie het grondstoffenprobleem tijdens verschillende bilaterale dialogen en in de OESO ter sprake gebracht. Naar aanleiding van een door DG TRADE medegeorganiseerde workshop over grondstoffen is het punt opgenomen in het werkprogramma van de OESO voor 2011 - 2012.

4.3. Ontwikkelingsinstrumenten

In het kader van het tiende EOF zijn acties gelanceerd die voornamelijk passen in de goed bestuur-benadering ("versterken van staten"). Bovendien zijn projecten gefinancierd op grond van het infrastructuurfonds EU-Afrika, via EIB-leningen ten bate van mijnprojecten of van geologisch onderzoek binnen het zevende kaderprogramma voor onderzoek. De Commissie verleent tevens steun voor een gezond investeringsklimaat, bijvoorbeeld middels initiatieven zoals landenspecifieke technische steun voor meer transparantie inzake inkomsten (via het initiatief inzake transparantie van winningsindustrieën) en middels werkzaamheden ter bevordering van goed bestuur in belastingaangelegenheden³³.

4.4. Nieuw onderzoek, innovatie en kansen om vaardigheden te verwerven

De EU heeft via het zevende kaderprogramma voor onderzoek en ontwikkeling maatregelen genomen om haar kennisbasis over bestaande en toekomstige voorraden van een groot aantal belangrijke grondstoffen te verbeteren en de winningsindustrie te stimuleren tot het aanleveren van nieuwe producten. In het kader van het ProMine-project, dat in 2009 is opgestart met een budget van 17 miljoen euro, zal de eerste pan-Europese satellietgebaseerde databank voor minerale hulpbronnen worden ontwikkeld, samen met een 4D-computermodelleersysteem om de waarde van de Europese minerale hulpbronnen te helpen inschatten. Voorts zijn financiële middelen geoormerkt voor projecten op het gebied van geavanceerde ondergrondse technologieën voor intelligente mijnbouw, substitutie van

³² DG TRADE - Raw materials policy - 2009 annual report (<http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/trade-topics/raw-materials/>).

³³ COM (2010) 163 "Samenwerking met ontwikkelingslanden met het oog op goed bestuur in belastingaangelegenheden".

kritieke grondstoffen, zoals zeldzame aardmineralen en platinametalen, en coördinatie van in de lidstaten uitgevoerde activiteiten inzake de industriële hantering van grondstoffen via ERA-NET. Tevens is voorzien in steun voor de ontwikkeling van het bioraffinageconcept, dat de levering van nieuwe producten met een grote toegevoegde waarde moet bevorderen. Voorts fungeren de Europese platforms voor technologie op het gebied van duurzame minerale hulpbronnen en voor de houtsectortechnologie als belangrijke motoren voor nieuw grondstoffenonderzoek.

Uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling worden eveneens financiële middelen ter beschikking gesteld voor onderzoek, innovatie en bedrijfs ondersteuning in verband met de exploratie en exploitatie van grondstoffen, en via het mineralen- en milieuprogramma van Erasmus Mundus (2009-2013) wordt steun verleend voor het creëren van nieuwe expertise op het gebied van grondstoffen.

4.5. Richtsnoeren inzake de tenuitvoerlegging van de Natura 2000-wetgeving

Omdat vragen werden gesteld over de manier waarop de soms conflicterende doelstellingen (een hoog beschermingsniveau in Natura 2000-gebieden, enerzijds, en de ontwikkeling van concurrerende winningsactiviteiten, anderzijds) met elkaar konden worden verzoend, heeft de Commissie richtsnoeren voor de toepassing van het besluitvormingskader van Natura 2000 opgesteld. Hierin wordt onder meer onderstreept dat winning van niet-energetische grondstoffen in of nabij Natura 2000-gebieden niet per definitie is uitgesloten³⁴. Bovendien heeft de Commissie aan de hand van richtinggevende voorbeelden van goede praktijken verduidelijkt hoe hout kan worden ontgonnen overeenkomstig de regels voor duurzaam bosbeheer³⁵.

4.6. Efficiënter gebruik van hulpbronnen en betere voorwaarden voor recycling

Het concept van het duurzame gebruik van natuurlijke hulpbronnen wordt steeds meer geïntegreerd in beleidsinitiatieven van de EU om de groei en het concurrentievermogen te bevorderen³⁶. De lidstaten hebben verschillende beleidsmaatregelen en praktische instrumenten ten uitvoer gelegd om tot een efficiënter gebruik van hulpbronnen te komen. Uitermate belangrijk vanuit beleidstechnisch oogpunt is dat juridisch sluitend wordt gedefinieerd wanneer opgewerkt afval weer als product kan worden ingedeeld. Binnen de kaderrichtlijn afvalstoffen werkt de Commissie momenteel aan criteria om voor specifieke afvalstromen te bepalen wanneer afval ophoudt afval te zijn ("einde-afvalfase"). Het werk op het gebied van ferrometalen, aluminium, koper en gerecycled papier en glas vordert eveneens.

Sinds 2008 heeft de Commissie zich ingezet om illegale uitvoer, of dumping, van afval te voorkomen door de lidstaten te steunen bij de tenuitvoerlegging van de afvaltransportverordening. Zij overweegt richtsnoeren voor het transport van tweedehands- en afgedankte voertuigen op te stellen. Daarnaast heeft de Commissie een nieuw en ambitieus streefcijfer voor de inzameling van afgedankte elektrische en elektronische apparatuur (AEEA) voorgesteld: 85 % van de afvalstroom van deze apparatuur moet beschikbaar komen voor recycling van de waardevolle grondstoffen die erin zijn verwerkt en die vroeger, als gevolg van een inadequate behandeling, verloren gingen. Tot slot heeft de Commissie voor de

³⁴ http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/guidance_en.htm

³⁵ Good practice guidance on the sustainable mobilisation of wood in Europe. Europese Commissie, Forest Europe, FAO 2010.

³⁶ Zie COM (2011) 21 "Efficiënt gebruik van hulpbronnen – Vlaggenschipinitiatief in het kader van de Europa 2020-strategie".

indeling van "gebruikte" elektrische en elektronische apparatuur die voor export is bestemd, striktere voorschriften voorgesteld op basis waarvan de exporteur voor elk van de apparaten die voor hergebruik worden uitgevoerd, een keuringsbewijs moet overleggen.

5. PERSPECTIEVEN VOOR HET GRONDSTOFFENINITIATIEF

Het grondstoffeninitiatief is – significante vorderingen bij de tenuitvoerlegging niet te na gesproken – vatbaar voor verbetering. Daarbij moet onomwonden worden geopteerd voor een geïntegreerde aanpak op basis van de drie pijlers, die één voor één helpen een billijke en duurzame grondstoffenbevoorrading van de EU te garanderen.

5.1. Toezicht op kritieke grondstoffen

Waar de gegarandeerde bevoorrading met grondstoffen vooral een taak is van het bedrijfsleven, daar moeten de overheden zorgen voor de juiste kadervoorwaarden waarbinnen de bedrijven deze taak kunnen vervullen. De Commissie is van plan om samen met de winnings-, recycling- en gebruikerssector na te gaan waar gerichte maatregelen kunnen worden genomen, met name op het gebied van recycling. De Commissie is ook bereid om samen met de lidstaten en de industrie de toegevoegde waarde en de haalbaarheid van een opslagprogramma voor grondstoffen te onderzoeken. De EU beschikt reeds over een opslagprogramma voor olie dat de openbare veiligheid van de lidstaten en de EU moet beschermen³⁷. De Commissie:

- zal het dossier van de kritieke grondstoffen volgen met het oog op de vaststelling van prioritaire maatregelen, en zal deze problematiek met de lidstaten en de belanghebbende partijen onderzoeken;
- zal geregeld, ten minste om de 3 jaar, de lijst van kritieke grondstoffen bijwerken.

5.2. Billijke en duurzame grondstoffenvoorziening door de internationale markten (pijler 1)

De EU zal een actieve "grondstoffendiplomatie" voeren om een continue toegang tot grondstoffen, en met name kritieke grondstoffen, te garanderen via strategische partnerschappen en beleidsdialogen.

5.2.1. Ontwikkelingsbeleid en duurzame grondstoffenbevoorrading

Duurzame mijnbouw kan en moet bijdragen tot duurzame ontwikkeling. Dit neemt echter niet weg dat tal van (met name Afrikaanse) ontwikkelingslanden niet in staat zijn gebleken hun rijkdom aan grondstoffen om te zetten in duurzame en inclusieve groei – vaak vanwege bestuursaanleggenheden op het gebied van regelgeving of belasting. Grondstofrijke landen die werk willen maken van inclusieve groei en duurzame ontwikkeling, moeten onvermijdelijk hun bestuur en transparantie – en het handels- en investeringsklimaat – verbeteren. De EU kan, aan de hand van haar ontwikkelingsbeleid en in partnerschap met de ontwikkelingslanden, een cruciale bijdrage leveren tot het creëren van winwinsituaties waarin zowel de industrie- als de ontwikkelingslanden profiteren van een continue grondstoffenvoorziening, en tot het gebruik van nationale financiële middelen uit de

³⁷ Richtlijn 2009/119/EG van de Raad van 14 september 2009.

mijnbouw voor duurzame-ontwikkelingsdoeleinden, zoals strategieën voor inclusieve groei en armoedebestrijding.

De Commissie zal deze punten uitdiepen in het kader van het overlegproces op grond van het groenboek over EU-begrotingssteun aan ontwikkelingslanden, en in het kader van de openbare raadpleging over de verslaglegging per land³⁸. De EU zal partnerlanden stimuleren tot het ontwikkelen van omvattende hervormingsprogramma's met duidelijk omschreven doelstellingen, zoals verbetering van de fiscale regelingen voor de mijnbouw, versterking van de transparantie inzake inkomsten en contracten of versterking van de capaciteit om inkomsten te gebruiken ter ondersteuning van ontwikkelingsdoelstellingen. Meer transparantie zal de samenleving in haar geheel en de nationale toezichthouders in het bijzonder helpen om regeringen en bedrijven ertoe te verplichten rekenschap af te leggen voor betalingen en ontvangsten en op die manier zowel fraude en corruptie te verminderen als een beter voorspelbaar handels- en investeringsklimaat te waarborgen.

In juni 2010 heeft de Commissie in Addis Abeba met de Commissie van de Afrikaanse Unie afgesproken om op basis van het grondstoffeninitiatief en het mijnbouw- en mineralenbeleid van de Commissie van de Afrikaanse Unie – de zogenaamde "African Mining Vision" uit 2009 – bilateraal te gaan samenwerken op het gebied van grondstoffen en ontwikkelingszaken. Deze samenwerking zal zich afspelen op drie vlakken: bestuur, investeringen en geologische kennis/expertise. Op grond van de gezamenlijke strategie EU-Afrika voor de periode 2011 - 2013, die in november 2010 tijdens de top Afrika – EU is goedgekeurd, zijn maatregelen op het gebied van grondstoffen gepland in het kader van het partnerschap voor handel, regionale economische integratie en infrastructuur. De EU zal samen met de EU-lidstaten aan deze thema's werken. De Commissie stelt voor om:

- meer Europese financiële en politieke steun te verlenen voor het initiatief inzake de transparantie van winningsindustrieën, en de ontwikkelingslanden te helpen bij de tenuitvoerlegging ervan;
- beste praktijken uit te wisselen met internationale organisaties, zoals de Wereldbank, het IMF en de Afrikaanse Ontwikkelingsbank;
- na te gaan hoe de transparantie in de bevoorradingketen kan worden verbeterd, en om in een gecoördineerde inspanning met de voornaamste handelspartners het gebruik van inkomsten uit de winningsindustrie voor de financiering van oorlogen of interne conflicten aan te pakken;
- de openbaarmaking van financiële informatie over de winningsindustrie te bevorderen, eventueel door een verslagleggingsverplichting per land op te leggen. De Commissie zal rekening houden met de werkzaamheden van de International Accounting Standards Board op het gebied van een internationale standaard voor financiële verslaglegging voor de winningsindustrie, en met de huidige stand van de wetgeving van derde landen die actief zijn in de regio³⁹;

³⁸ http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2010/financial-reporting_en.htm.

³⁹ Bijvoorbeeld op het gebied van zorgvuldigheid ("due diligence") en voorschriften voor verslaglegging voor bedrijven die deel uitmaken van de grondstoffenbevoorradingketen, bijv. de Amerikaanse Dodd Frank Wall Street Reform en Consumer Protection Act.

- de toepassing van de EU-normen door EU-bedrijven die actief zijn in ontwikkelingslanden te stimuleren, de toepassing van het referentiedocument over beste beschikbare technologieën te bevorderen en een gedragscode voor EU-bedrijven die in derde landen actief zijn, op te stellen;
- het werk dat de OESO op het gebied van zorgvuldigheid ("due diligence") in de mijnsector heeft verricht, te steunen;
- samen met Afrikaanse landen te blijven nagaan of de steun voor verdere samenwerking aan geologisch onderzoek op beide continenten haalbaar is, en de desbetreffende samenwerking in multilaterale fora, zoals UNESCO (met het programma voor aardwetenschappen), te bevorderen.

Ontwikkelingslanden die rijk zijn aan grondstoffen, hebben vaak te lijden onder een gebrekkige transport-, energie en milieu-infrastructuur die hen hindert bij het aanwenden van hun rijkdom aan mineralen ten bate van de bevolking.

De Europese Commissie, de Europese Investeringsbank en andere Europese instanties voor ontwikkelingsfinanciering zullen in samenwerking met Afrikaanse nationale en regionale autoriteiten en via de betrokken sectorale sturingsdialogen, blijven nagaan hoe, en via welke gerelateerde bestuursaangelegenheden, kan worden gezorgd voor een infrastructuur die bijdraagt tot een duurzaam gebruik van de rijkdommen van de betrokken landen en die de grondstoffenbevoorrading vergemakkelijkt. De Commissie zal met name een beoordeling opstellen van a) de haalbaarheid van het opvoeren van de leningverstrekking (eventueel met subsidiecomponent) aan het bedrijfsleven, inclusief mijnbouw- en raffinageprojecten en met name post-winningssectoren, en b) de potentiële bevordering van financiële instrumenten die het risico voor de marktspelers beperken aan de hand van garanties die door de EU worden geboden, onder meer in het kader van het Europees Ontwikkelingsfonds. Het bestaande EU-infrastructuurtrustfonds voor Afrika⁴⁰ kan de Afrikaanse landen eveneens helpen bij deze taak.

Voorts moet het ontwikkelingsbeleid bruggen slaan van de winningssector naar het lokale bedrijfsleven door de waardeketen te verbeteren en de diversifiëring te optimaliseren. Daarom moeten activeringsmaatregelen met het oog op de opbouw van ondernemingscapaciteit worden bevorderd; handelsovereenkomsten bieden de nodige flexibiliteit om dat doel te bereiken. De EU kan de ontwikkelingslanden bovendien helpen hun geologische kennis te vergroten⁴¹ om hen staat te stellen hun nationale voorraden aan mineralen beter te ramen, hun begrotingen beter te plannen op basis van ramingen van de inkomsten uit die voorraden en hun onderhandelingspositie ten opzichte van de mijnbouwbedrijven te verbeteren.

⁴⁰ In het kader van dit trustfonds worden middelen ter beschikking gesteld voor grensoverschrijdende en regionale infrastructuurprojecten in Afrika ten zuiden van de Sahara.

⁴¹ In het kader van het AEGOS-project bijvoorbeeld worden geologische onderzoeken van de EU en Afrika naast elkaar gelegd, met als gevolg dat Afrika over meer en betere gegevens over zijn rijkdommen kan beschikken.

5.2.2. *Versterking van de strategie voor de grondstoffenhandel*

Zoals is uiteengezet in punt 4.2, is de Commissie van plan de strategie voor de grondstoffenhandel⁴² te versterken overeenkomstig de doelstellingen voor ontwikkeling en goed bestuur. De Commissie is van mening dat de EU:

- met alle relevante partners bilaterale dialogen over grondstoffen moet blijven aangaan en de lopende discussies in multilaterale fora (incl. G20, UNCTAD, WTO en OESO) moet versterken, extra studies moet uitvoeren om een beter inzicht in de impact van uitvoerbependingen op de grondstoffenmarkt te verschaffen, en een dialoog over het gebruik van deze bependingen als beleidsinstrument moet bevorderen;
- de grondstoffenproblematiek, incl. uitvoerbependingen en investeringen, verder moet integreren in haar lopende en toekomstige handelsonderhandelingen in bilaterale en multilaterale fora;
- moet blijven ijveren voor een mechanisme voor toezicht op uitvoerbependingen die de duurzame bevoorrading met grondstoffen hinderen, en zich, bij voorkeur via dialoog, maar zo nodig door middel van geschillenbeslechting, moet blijven verzetten tegen belemmeringen die de grondstoffenmarkten en de markten stroomafwaarts verstoren;
- de betrokkenheid van niet-OESO-leden bij OESO-werkzaamheden inzake grondstoffen moet aanmoedigen, en de mogelijkheden van andere multilaterale disciplines, waaronder beste praktijken, verder moet verkennen;
- gebruik moet maken van concurrentiebeleidinstrumenten om te voorkomen dat de grondstoffenbevoorrading wordt verstoord door concurrentiebelemmerende overeenkomsten, fusies of unilaterale maatregelen van de betrokken bedrijven;
- de hierboven vermelde werkzaamheden moet voortzetten en verder moet analyseren welke prioriteiten op het gebied van grondstoffen moeten worden nagestreefd middels autonome maatregelen en bilaterale en multilaterale kaders en dialogen, en met inachtneming van die prioriteiten een coherent EU-handelsbeleid moet blijven voeren.

5.3. **Bevordering van een duurzame bevoorrading in de EU (pijler 2)**

In de Europa 2020-strategie wordt benadrukt dat technologieën die de investeringen in de natuurlijke rijkdommen van de EU verhogen, moeten worden gestimuleerd. De winningsindustrie voldoet weliswaar aan die premisse, maar de ontwikkeling van deze industrie ondervindt hinder van het logge regelgevingskader en van concurrentie voor het gebruik van de betrokken grond. De regelgeving op dit gebied valt voor een groot deel onder de bevoegdheid van de lidstaten. De rol van de Commissie bestaat er veeleer in de uitwisseling van beste praktijken mogelijk te maken.

Aangezien het belangrijk is voor het imago van de winningssector en voor het maatschappelijk draagvlak dat de winningsactiviteiten in de EU in veilige omstandigheden

⁴² DG TRADE – grondstoffenbeleid – jaarverslag 2009.

plaatsvinden, beschouwt de Commissie de volgende praktijken⁴³ als cruciaal voor het bevorderen van investeringen in de winningsindustrie:

- de vaststelling van een nationaal beleid inzake mineralen dat een rendabele exploitatie van de minerale hulpbronnen garandeert, dat is afgestemd op andere nationale beleidslijnen, dat is gebaseerd op de beginselen van duurzame ontwikkeling en dat een verbintenis bevat inzake de terbeschikkingstelling van een adequaat juridisch raamwerk en een adequaat informatiekader;
- de vaststelling van een ruimtelijkeordeningsbeleid voor mineralen dat de volgende elementen omvat: een digitale geologische kennisbank, een transparante methode voor het identificeren van minerale hulpbronnen, langetermijnramingen voor de regionale en de lokale vraag, en de opsporing en bescherming - onder meer tegen natuurrampen - van minerale hulpbronnen (waarbij rekening wordt gehouden met andere vormen van grondgebruik);
- de invoering van een proces voor de verlening van vergunningen voor de exploratie en winning van mineralen dat helder en begrijpelijk is, dat voor zekerheid zorgt en dat bijdraagt tot de streamlijning van het administratieve proces (via, onder meer, de invoering van termijnen, parallelle vergunningsaanvragen en een éénloketprocedure).

De Commissie stelt voor om volledig conform het subsidiariteitsbeginsel samen met de lidstaten na te gaan of het haalbaar is een mechanisme op te zetten waarmee toezicht kan worden uitgeoefend op de acties van de lidstaten op het hierboven bedoelde gebied, en of, onder meer, indicatoren kunnen worden ontwikkeld.

Eveneens van belang is dat de kennisbank die nodig is voor een doeltreffende grondstoffenstrategie, wordt verbeterd. De Commissie stelt voor om op korte termijn samen met de lidstaten na te gaan of er ruimte bestaat voor meer synergieën tussen nationale geologische onderzoeken; zo ja, dan opent dat de deur naar schaalvoordelen, kostenvermindering en meer mogelijkheden om aan gezamenlijke projecten deel te nemen (zoals een geharmoniseerde databank voor mineralen en een Europees Grondstoffenjaarboek). Op middellange termijn moeten synergieën bijdragen tot een beter gecoördineerde Europese kennisbank voor grondstoffen, met name rekening houdende met de mogelijkheden die het GMES-programma zal bieden. Als gevolg van de stijgende vraag naar hernieuwbare energie neemt de concurrentie voor sommige grondstoffen, zoals hout, toe. Aangezien tegenover een hogere vraag niet altijd een hoger aanbod staat, stijgen in dergelijke gevallen de prijzen.

De Commissie is van plan:

- het werk van de UNECE op het gebied van de normalisatie van de verslaglegging over voorraden en hulpbronnen op EU-niveau te bevorderen;
- een analyse van de beschikbaarheid van hout en gerecycled papier te verrichten, met inachtneming van de potentiële vraag van zowel de houtsector als de sector hernieuwbare energie (biomassa);

⁴³ “Improving framework conditions for extracting minerals for the EU”. Verslag van de ad-hocwerkgroep Grondstoffenvoorziening inzake de uitwisseling van beste praktijken op het gebied van ruimtelijke ordening, vergunningverlening en de uitwisseling van geologische kennis. Juni 2010.

- de oprichting van sectorale expertiseraden op Europees niveau te blijven steunen wanneer belanghebbende partijen, zoals de sociale partners of de betrokken waarnemingsposten, een initiatief nemen;
- onderzoek en ontwikkeling in de grondstoffenwaardeketen (incl. extractie, verwerking en substitutie) te bevorderen.

5.4. Het efficiënte gebruik van hulpbronnen fors stimuleren en recycling bevorderen (pijler 3)

Naarmate de mondiale vraag naar grondstoffen toeneemt, moet meer worden gerecycled. Als meer wordt gerecycled, neemt de druk op de vraag naar primaire grondstoffen af, worden waardevolle materialen die anders verloren zouden gaan, hergebruikt en dalen de energieconsumptie en de broeikasgasuitstoot die met winning en verwerking gepaard gaan. In het kader van het Europa 2020-kerninitiatief voor een efficiënt gebruik van hulpbronnen zal de Commissie in 2011 een stappenplan voor een hulpbronefficiënt Europa voorstellen, met daarin, enerzijds, een visie op de structurele en technologische veranderingen die nodig zijn om tegen 2050 een koolstofarme, hulpbronefficiënte en klimaatbestendige economie tot stand te brengen, en, anderzijds, voorstellen om deze overgang te verwezenlijken aan de hand van beleidslijnen met optimale baten voor de economische groei, de werkgelegenheid en de continue energiebevoorrading van de EU.

"Urban mining" (letterlijk "stedelijke mijnbouw", of het recyclen van nuttige materialen uit stedelijk afval) is inmiddels één van de voornaamste leveringsbronnen van metalen en mineralen voor de Europese industrie. Het gebruik van die secundaire grondstoffen draagt bij tot een efficiënt gebruik van de hulpbronnen, tot de vermindering van de broeikasgasemissies en tot de instandhouding van het milieu. Niettemin worden de mogelijkheden die deze hulpbronnen bieden, nog niet voor 100 % geëxploiteerd. Over een periode van 10 jaar is het aandeel stedelijk afval dat in de hele EU wordt gerecycled, verdubbeld, weliswaar met de kanttekening dat de ene lidstaat het stukken beter doet dan de andere. Gezien de druk om de koolstofemissies terug te dringen, de gezondheid van de mens te beschermen en de afhankelijkheid van externe partijen te verminderen, moeten de hindernissen die recycling in de weg staan, worden weggeruimd. Volgens de Commissie vallen die hindernissen uiteen in drie brede categorieën: het wegsijpelen van afval dat vervolgens ondermaats wordt verwerkt in of buiten de EU, belemmeringen die de ontwikkeling van de recyclingsector in de weg staan, en ontoereikende innovatie op het gebied van recycling.

Een betere uitvoering en handhaving van de bestaande afvalwetgeving van de EU is van essentieel belang, wil men een efficiënt gebruik van hulpbronnen in Europa bevorderen. De Commissie is met het oog daarop van plan:

- de thematische strategie inzake afvalpreventie en afvalrecycling in 2012 te evalueren met als doel beste praktijken te ontwikkelen op het gebied van de inzameling en de verwerking van essentiële afvalstromen, en met name de stromen met een negatieve milieu-impact. Zo nodig zal de beschikbaarheid van recyclingstatistieken worden verbeterd;
- steun te verlenen voor onderzoeks- en proefmaatregelen inzake een efficiënt gebruik van hulpbronnen en economische prikkels voor recycling- of statiegeldsystemen;
- een evaluatie achteraf van de bestaande EU-wetgeving inzake afval uit te voeren waarbij onder meer wordt nagegaan waar de wetgevingsbepalingen over de verschillende afvalstromen in het belang van de coherentie op elkaar kunnen worden afgestemd. Het

thema van de doeltreffendheid van ontradende maatregelen en sancties naar aanleiding van inbreuken op de afvalregelgeving van de EU, past eveneens in dit kader;

- het actieplan voor duurzame consumptie en productie in 2012 te herzien om na te gaan welke aanvullende initiatieven op dit gebied moeten worden genomen;
- te analyseren of het haalbaar is ecodesign-instrumenten te ontwikkelen i) om een efficiënter gebruik van grondstoffen te bevorderen, ii) om de recyclebaarheid en duurzaamheid van producten te waarborgen en iii) om het gebruik van secundaire grondstoffen in producten te stimuleren, met name in het kader van de ecodesign-richtlijn, en
- nieuwe initiatieven te ontwikkelen om het concurrentievermogen van de recyclesector in de EU te verbeteren, met name door nieuwe marktgerichte instrumenten voor het preferentiële gebruik van secundaire grondstoffen in te voeren.

Onder meer bij illegaal transport van afval naar derde landen doet zich het probleem van milieudumping van afvalproducten voor. Met het oog op een nog striktere handhaving van de afvaltransportverordening stelt de Commissie voor om:

- in 2011 te zorgen voor nauwkeurige en haalbare inspectienormen voor afval in de hele EU. Op die manier wordt de weg geëffend voor aanvullende inspanningen in 2012 om de controle van dergelijk transport door douaneautoriteiten mogelijk te maken;
- te overwegen financiële middelen voor onderzoek binnen het zevende kaderprogramma te gebruiken om technologieën voor de detectie, identificatie, tracering en locatie van illegaal transport te verbeteren;
- na te gaan of het haalbaar is om op basis van milieuhygiënisch verantwoorde beheerscriteria een mondiale certificeringsregeling voor recyclevoorzieningen toe te passen op de export van afvalstromen;
- op basis van IMPEL⁴⁴ samen met de lidstaten na te gaan of het haalbaar is om op EU-niveau een formeel mechanisme voor de handhaving van het acquis van de EU in te voeren.

5.5 Innovatie: een horizontale kwestie

Grondstoffen zijn in hun hoedanigheid van productiemiddelen van essentieel belang voor het concurrentievermogen van de industrie en voor de ontwikkeling van tal van milieuvriendelijke, schone technologietoepassingen. Innovatie is de sleutel tot de ontsluiting van het potentieel van de EU op dit gebied en kan bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen die onder de drie pijlers zijn samengebracht. Innovatie is een must in de hele waardeketen, gaande van winning, duurzame verwerking, ecodesign, recycling, nieuwe materialen, substitutie, efficiënt gebruik van grondstoffen tot ruimtelijke ordening. De Commissie zal nagaan of in het kader van het Europa 2020-kerninitiatief "Innovatie-Unie"⁴⁵ een innovatiepartnerschap op het gebied van grondstoffen op touw moet worden gezet.

⁴⁴ Netwerk van de Europese Unie voor de tenuitvoerlegging en handhaving van het milieurecht.

⁴⁵ COM (2010) 546.

6. HOE MOET HET VERDER?

De toegang tot grondstoffen is van essentieel belang, wil men de productiecapaciteit van de economie op peil houden en het welzijn van de burgers waarborgen. Grondstoffen komen uit alle hoeken van de wereld, en dus ook uit Europa. Zaak is ervoor te zorgen dat de behoefte aan grondstoffen wordt ingevuld op een manier die ruimte laat voor bredere ontwikkelingsdoelstellingen in de landen van oorsprong, voor milieubescherming, voor open handel en voor stabiele markten die geen gevaar voor de rest van de economie met zich brengen.

In alle categorieën grondstoffen is een toename van de financiële activiteit merkbaar. Beleidsmakers op Europees en internationaal niveau doen er alles aan om ervoor te zorgen dat deze ontwikkeling de toegang tot grondstoffen stimuleert (en niet ondermijnt) en de Europese economie of die van de ontwikkelingslanden niet destabiliseert. Deze markten moeten ten dienste van de reële economie blijven staan door bij te dragen tot de prijsvorming en door de mogelijkheid te bieden zich tegen marktrisico's in te dekken.

De prijs van de grondstoffenderivaten en die van de onderliggende fysieke grondstoffen zijn met elkaar verweven. De dynamiek tussen beide zet bestaande paradigma's op losse schroeven en maakt het steeds moeilijker de vorming van de grondstoffenprijzen te begrijpen. De Commissie is van mening dat een beter inzicht in deze ontwikkelingen moet worden bevorderd en dat met het oog daarop de integriteit en de transparantie van de markten voor grondstoffenderivaten moeten worden versterkt. De Commissie heeft daarom verschillende initiatieven op het gebied van financiële diensten op de rails gezet (zie punt 3.2) en zal nagaan in hoeverre de transparantie en de toegankelijkheid van informatie over de fysieke grondstoffenmarkten verder moeten worden verbeterd. Dankzij een grotere transparantie van de financiële en de fysieke handelstransacties zullen de regelgevers en de marktdeelnemers een beter inzicht krijgen in de interactie tussen de financiële en de fysieke grondstoffenmarkten en zal het gemakkelijker worden misbruiken te voorkomen.

Voorts zal de Commissie nieuwe beleidsopties ter versterking van de voedselvoorzieningszekerheid in overweging nemen. De Commissiewerkzaamheden met betrekking tot al deze onderwerpen zal als insteek in de activiteiten van de G20 van dit jaar worden meegenomen, met name daar het Franse voorzitterschap de grondstoffenprijzen en de voedselzekerheid als prioriteiten heeft aangemerkt.

Gezien de niet aflatende uitdagingen die met een duurzame grondstoffenvraag en -aanbod gepaard gaan, is de Commissie bovendien van plan de tenuitvoerlegging van haar grondstoffeninitiatief extra kracht bij te zetten in het kader van een geïntegreerde strategie op basis van de drie pijlers. Tot slot zal de Commissie geregeld een openbaar debat, in het kader van een jaarlijks thematisch evenement, aangaan om de bewustmaking op het gebied van de toekomstige uitdagingen te bevorderen en een inventaris van de geboekte vooruitgang op te maken.

Bijlage

Concentratie van de productie van kritieke grondstoffen, en recycling- en substitutieniveaus

De 14 hieronder opgenomen grondstoffen worden als kritiek beschouwd omdat het risico bestaat dat het aanbod ontoereikend is, en omdat de impact van deze grondstoffen op de economie groter is dan die van andere grondstoffen. De aanvoer van die grondstoffen kan voornamelijk in het gedrang komen omdat een groot deel van de wereldproductie uit een handvol landen komt: China (antimoon, vloeispaat, gallium, germanium, grafiet, indium, magnesium, zeldzame aardmetalen, wolfram), Rusland (platinametalen), de Democratische Republiek Congo (kobalt, tantaal) en Brazilië (niobium en tantaal). Naast deze concentratie in de productie geldt voor veel stoffen dat er weinig alternatieven zijn en weinig wordt gerecycled.

Grondstoffen	Grootste producenten (2008, 2009)	Voornaamste landen die naar de EU exporteren (2007 of 2006)	Afhankelijkheid van import	Substitueerbaarheid	Recyclingpercentage
Antimoon	China 91%	Bolivia 77%	100%	0,64	11%
	Bolivia 2%	China 15%			
	Rusland 2%	Peru 6%			
	Zuid-Afrika 2%				
Beryllium	VSA 85%	VSA, Canada, China, Brazilië (*)	100%		
	China 14%				
	Mozambique 1%				
Kobalt	DRC 41%	DRC 71%	100%	0,9	16%
	Canada 11%	Rusland 19%			
	Zambia 9%	Tanzania 5%			
Vloeispaat	China 59%	China 27%	69%	0,9	0%
	Mexico 18%	Zuid-Afrika 25%			
	Mongolië 6%	Mexico 24%			
Gallium	Niet beschikbaar	VSA, Rusland (*)	(*)	0,74	0%
Germanium	China 72%	China 72%	100%	0,8	0%
	Rusland 4%	VSA 19%			
	VSA 3%	Hongkong 7%			
Grafiet	China 72%	China 75%	95%	0,5	0%
	India 13%	Brazilië 8%			
	Brazilië 7%	Madagaskar 3%			
		Canada 3%			
Indium	China 58%	China 81%	100%	0,9	0,30%
	Japan 11%	Hongkong 4%			
	Korea 9%	VSA 4%			
	Canada 9%	Singapore 4%			
Magnesium	China 56%	China 82%	100%	0,82	14%
	Turkije 12%	Israël 9%			
	Rusland 7%	Noorwegen 3%			
		Rusland 3%			
Niobium	Brazilië 92%	Brazilië 84%	100%	0,7	11%
	Canada 7%	Canada 16%			
Platina-	Zuid-Afrika 79%	Zuid-Afrika 60%	100%	0,75	35%

metalen	Rusland 11%	Rusland 32%			
	Zimbabwe 3%	Noorwegen 4%			
Zeldzame aardmetalen	China 97%	China 90%	100%	0,87	1%
	India 2%	Rusland 9%			
	Brazilië 1%	Kazachstan 1%			
Tantalum	Australië 48%	China 46%	100%	0,4	4%
	Brazilië 16%	Japan 40%			
	Rwanda 9%	Kazakstan 14%			
	DRC 9%				
Wolfraam	China 78% (6,1)	Rusland 76%	73%	0,77	37%
	Rusland 5% (6,5)	Bolivia 7%			
	Canada 4%	Rwanda 13%			

(*) onderhevig aan sterke schommelingen

Noot: Afhankelijkheid van import wordt berekend als "netto-import / (netto-import + productie in de EU).

Bron: Samengesteld op basis van het verslag over grondstoffen die kritiek zijn voor de EU. Dit verslag is opgesteld door de met het definiëren van kritieke grondstoffen belaste ad-hocwerkgroep van de Groep Grondstoffenvoorziening. Juni 2010.