

Fiche 3: Mededeling grondstoffen en grondstofmarkten: uitdagingen en oplossingen

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

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 grondstofmarkten: uitdagingen en oplossingen

Datum Commissiedocument

2 februari 2011

Nr. Commissiedocument

COM (2011) 25 final

Pre-lex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=200119

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

Een impact assessment is niet opgesteld. Wel zijn consultaties gehouden waarvan de resultaten zijn verzameld op http://ec.europa.eu/enterprise/policies/raw-materials/public-consultation/index_en.htm

Behandelingstraject Raad

Het behandelingstraject loopt via de Raadswerkgroepen voor Concurrentievermogen en het Trade Policy Committee voor wat betreft het handelsgedeelte. Er zullen Raadsconclusies worden vastgesteld in de Raad voor Concurrentievermogen van 9 maart 2011.

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie

2. Essentie voorstel

“Grondstoffen en grondstoffenmarkten: uitdagingen en oplossingen” is een vervolg op het Grondstoffen en grondstoffenmarkteninitiatief van de Europese Commissie uit 2008 en zal bijdragen aan de doelstellingen van het Vlaggenschipinitiatief “Efficiënt gebruik van hulpbronnen”. Ten opzichte van het voorgaande initiatief is nu niet alleen aan minerale (non-energetische) grondstoffen aandacht besteed, maar ook aan landbouwgrondstoffen en de werking van grondstoffenmarkten.

In het eerste deel van de mededeling wordt gesteld dat stijgende grondstofprijzen en toenemende prijsfluctuaties op grondstofmarkten in de laatste jaren worden veroorzaakt door fundamentele veranderingen in vraag en aanbod, verhevigd door korte termijn schokeffecten. Verdergaande industrialisatie en urbanisatie in landen als China, India en Brazilië beïnvloeden de vraag, evenals de opkomst van nieuwe technologieën. Het aanbod blijft achter door structurele problemen in produc-

tieketens, achterblijvende investeringen in de landbouwsector en in infrastructuur. Toegenomen interactie tussen grondstoffenmarkten en financiële markten wordt eveneens gesignaleerd. De mededeling gaat uitgebreid in op de verschillende manieren waarop verbanden bestaan tussen markten voor (landbouw)grondstoffen en energie enerzijds en financiële markten anderzijds. De Commissie geeft aan de integriteit en transparantie van deze markten te willen vergroten door nader onderzoek naar de verwevenheid van deze markten, verbeterde informatievoorziening en door meer toezicht, om mogelijke marktverstoringen, al dan niet door speculanten, tegen te gaan.

In het tweede deel van de mededeling wordt ingegaan op zowel de geboekte voortgang als de beoogde vervolgstappen op de drie pijlers van het oorspronkelijke grondstoffeninitiatief:

- 1) het veiligstellen van toegang tot grondstoffen door middel van open handelssystemen en stabiele wereldmarkten voor grondstoffen;
- 2) het vergroten van duurzame beschikbaarheid van grondstoffen die binnen de EU gevonden worden;
- 3) het versterken van grondstoffenefficiëntie en het bevorderen van recycling.

2. Kondigt de Commissie acties, maatregelen of concrete wet- en regelgeving aan voor de toekomst? Zo ja, hoe luidt dan het voorlopige Nederlandse oordeel over bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit en hoe schat Nederland de financiële gevolgen in?

a. Bevoegdheid

Het betreft hier een mededeling van de Commissie, waarin geen concrete wetgeving voor de toekomst wordt aangekondigd. De EU is exclusief bevoegd ten aanzien van handelspolitiek (artikel 207 VWEU) en heeft een gedeelde bevoegdheid ten aanzien van milieu (artikel 191 VWEU). Voor ontwikkelingssamenwerking bestaat een gedeelde parallelle bevoegdheid (artikel 4, lid 4 VWEU, EU-beleid laat bevoegdheden lidstaten onverlet). Een aantal acties wordt voorgesteld, waarbij lidstaten het voortouw zouden moeten nemen en de Commissie zich toelegt op het ondersteunen van uitwisseling van goede praktijken en het delen van informatie met internationale instellingen zoals de OESO, Wereldbank, IMF, FAO etc.

b. Functionele toets

- Subsidiariteit

Het voorlopige oordeel over subsidiariteit is positief. Gezien het feit dat de grondstoffenproblematiek mondiaal speelt en de EU met een gemeenschappelijke aanpak in deze mondiale context meer kan bereiken op het terrein van ontwikkelingssamenwerking dan de individuele lidstaten, is het noodzakelijk dit vanuit de EU op te pakken. Ten aanzien van innovatie in het algemeen ligt de toegevoegde waarde van Europese inzet in het realiseren van focus en bundeling van krachten binnen Europa, het voorkomen van versnippering van inspanningen en het stimuleren van grensoverschrijdende samenwerking. Met betrekking tot handelspolitiek is een subsidiariteitsoordeel niet van toepassing, omdat het een exclusieve bevoegdheid van de EU betreft.

- Proportionaliteit

Het voorlopige oordeel over proportionaliteit is positief. Nederland vindt dat financiële markten een belangrijke rol spelen bij het afdekken van risico's voor zowel producenten als consumenten van grondstoffen. Mocht de Commissie in de toekomst maatregelen overwegen t.a.v. nadere regulering van financiële markten, dan staat Nederland terughoudend ten opzichte van te strakke regulering van (financiële) markten en van verhoging van administratieve lasten voor bedrijven.

c. Financiële consequenties

Op dit moment is niet goed te overzien of deze mededeling financiële consequenties heeft voor de EU-begroting of voor nationale begrotingen. Mocht dit wel zo zijn, dan is Nederland van mening dat de financiële middelen gevonden dienen te worden binnen de bestaande financiële kaders van de EU-begroting.

4. Nederlandse positie over de mededeling

Het veiligstellen van de toegang tot en beschikbaarheid van grondstoffen staat hoog op de agenda van het kabinet. De inzet is het waarborgen van grondstofzekerheid op een zodanige manier dat de concurrentiekracht van het Nederlandse bedrijfsleven wordt versterkt en de voorzieningszekerheid voor toekomstige generaties op peil blijft. Cruciaal voor Nederland is dat hierbij enerzijds rekening wordt gehouden met de stabiliteit en openheid van de markt, en anderzijds met de duurzaamheid van productie en gebruik van grondstoffen (binnen en buiten de EU).

Nederland geeft daarbij aan – net als de Commissie in haar analyse doet – dat het veiligstellen van voldoende grondstoffen van de gewenste kwaliteit en duurzaamheid in eerste instantie een taak is van bedrijven zelf en dat de overheid hierbij een ondersteunende rol heeft. Innovatie speelt hierbij een belangrijke rol.

Veiligstellen van de grondstoffenzekerheid voor de Europese economie nu en in de toekomst (zowel in termen van het omgaan met schaarste als het omgaan met duurzaamheid) is een belangrijke randvoorwaarde voor het concurrentievermogen van de Europese economie. Dit vereist een open blik op mondiale problemen en een heldere langetermijnstrategie, aansluitend op de Europa 2020-strategie en een concreet pad daar naartoe, met passende en geloofwaardige acties voor de kortere termijn. Volgens Nederland bevat de mededeling waar het concrete acties betreft al het juiste niveau, maar zou met name in de langetermijnambitie sterker de relatie moeten worden gelegd met Europese initiatieven op het gebied van verduurzaming van productie en consumptie, hulpbronefficiëntie etc.

Nederland ondersteunt de Commissie in de integrale benadering van grondstoffenmarkten in relatie tot financiële markten, waarbij het juist is dat de grote verschillen tussen grondstofmarkten worden benoemd. Voor wat betreft de uitgewerkte actielijnen ziet Nederland de mededeling vooral als een uitwerking voor abiotische grondstoffen, in voorzetting op het oorspronkelijke grondstoffeninitiatief. Nederland zou de Commissie willen vragen om dezelfde aanpak op basis van de drie pijlers ook toe te passen op andere grondstoffen. Nederland bepleit daarbij net als bij het Europa 2020-kerninitiatief Hulpbronefficiëntie wel een duidelijke prioriteitstelling, gericht op vier groepen van

hulpbronnen: i) voedsel, veevoer, vezels en hout; ii) mariene levende bronnen; iii) energie; en iv) kritieke abiotische grondstoffen.

Nederland ondersteunt een betere informatievoorziening en meer transparantie van grondstofmarkten. Aan een strengere regulering van de fysieke grondstoffenmarkten kleven bezwaren omdat deze een gezonde marktwerking kunnen belemmeren. Afhankelijk van de verdere voorstellen van de Europese Commissie kunnen mogelijke aanscherpingen en/of harmonisatiemaatregelen worden overwogen en nadruk op daadwerkelijke uitvoering van bevoegdheden en monitorende en signalerende taken van toezichthoudende organen.

Het waarborgen van de toegang tot grondstoffen in derde landen is één van de drie pijlers van het Raw Materials Initiative (RMI) uit 2008. Zo is er een stevige inzet geweest van de Commissie in lopende bilaterale en multilaterale vrijhandelsonderhandelingen op het opnemen van een verbod op exportbeperkingen op grondstoffen. Exportheffingen op grondstoffen kunnen een inkomstenbron vormen voor ontwikkelingslanden, met name minst ontwikkelde landen (MOLs), en in sommige gevallen gebruiken deze landen exportrestricties om te stimuleren dat er een verwerkende industrie ontstaat en diversificatie van de lokale economie. De Commissie hanteert in handelsonderhandelingen met de minst ontwikkelde landen om die reden andere uitgangspunten t.a.v. exportheffingen en -restricties, daarbij rekening houdend met de mate van ontwikkeling.

Nederland streeft naar het vergroten van transparantie van grondstofketens en bevordering van Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen, zoals Codes of Conduct gericht op het meewegen van milieu- en sociale aspecten, in met name de mijnbouwsector. Zo heeft Nederland zich binnen de OESO ingezet voor het opstellen van 'due diligence'-criteria voor bedrijven die mineralen uit conflictgebieden willen betrekken. Nederland ondersteunt dan ook het voornemen van de Commissie om het werk van de OESO op dit gebied te blijven ondersteunen. Voorts is het Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) een goed privaat initiatief, dat door private sector en vele ontwikkelingslanden als een non-biased activiteit wordt gezien, hetgeen geloofwaardigheid en acceptatie vergroot en waarvoor steun van de Commissie welkom is. Om dezelfde reden financiert Nederland een regionaal initiatief van de International Conference on the Great Lakes Region (ICGLR) om tot certificering van de grondstoffenwinning in Centraal-Afrika te komen.

Ook in de toekomst blijft een actieve grondstoffendiplomatie een belangrijke pijler van het Europese grondstoffenbeleid. Nederland steunt de inzet van de Commissie hierin, waarbij dialoog met strategische partners en het bespreken van exportbeperkingen in zo inclusief mogelijke multilaterale (WTO, G20) fora de voorkeur heeft. Nederland heeft daarnaast goede ervaringen opgedaan met 'ronde tafel dialogen' om duurzaam gebruik van en toegang tot biotische grondstoffen te bevorderen.

Nederland steunt de inzet van de Commissie op EU ontwikkelingsbeleid gericht op versterking van de landbouwsector in ontwikkelingslanden. Nederland steunt op duurzame ontwikkeling gerichte partnerschappen met ontwikkelingslanden met een grote grondstoffenrijkdom. Nederland acht het

van belang dat de inkomsten die de lokale overheden ontvangen ten goede komen aan armoedebestrijding en diversificatie van de lokale economie.

Ten aanzien van een duurzaam aanbod van grondstoffen binnen de EU (actielijn 2) ondersteunt Nederland de door de Commissie voorgestelde inzet waarbij het gaat om het onderzoeken, met eerbiediging van het subsidiariteitsbeginsel, van mogelijkheden voor het opzetten van een monitoringstelsel voor activiteiten van lidstaten op het gebied van o.a. autorisatie van exploratie en extractie, planning van landgebruik etc. Ook verwelkomt Nederland de verspreiding van goede praktijken van lidstaten voor het opzetten van een efficiënte en effectieve grondstoffenstrategie.

Bij het versterken van grondstoffenefficiëntie en stimuleren van recycling (actielijn 3) wordt in de mededeling in verhouding weinig aandacht besteed aan het belang van innovatie. Innovatie kan een belangrijke bijdrage leveren aan zowel zuiniger gebruik en recycling van grondstoffen, als aan de ontwikkeling van alternatieve grondstoffen. Dit is volgens Nederland cruciaal om aan de vraag naar grondstoffen te kunnen blijven voldoen en de concurrentiekracht van het Nederlands bedrijfsleven te waarborgen en te versterken. Om die reden zijn grondstofschaarste en verduurzaming aandachtsgebieden in het nieuwe bedrijfslevenbeleid (topsectoren) en ziet Nederland dit ook als aandachtsgebied in het EU Industriebeleid. Ook in het Europese onderzoeksbeleid komt het onderwerp aan de orde. Nederland wil meer aandacht vragen voor het belang van innovatie bij het ontwikkelen van het grondstoffenbeleid. Dit biedt tegelijk ook kansen voor de Nederlandse industrie die een goede positie heeft ten aanzien van kennis en kunde voor recycling, efficiënter materiaalgebruik en inzet van alternatieve materialen.

Nederland steunt dan ook de voornemens om onderzoek te doen naar barrières die toenemende en verbeterde produktontwikkeling met het oog op grondstoffenefficiëntie en recycling in de weg staan en om uitwisseling van goede praktijken op dit gebied te bevorderen. Herziening van (delen van) de Europese afvalwetgeving zal noodzakelijk kunnen blijken. Vanuit ontwikkelingsperspectief verdient het aanbeveling in consultatie met de private sector, kennisinstellingen en NGO's in EU-verband initiatieven te ontwikkelen die bijdragen aan oplossingen voor de grondstofproblematiek die ook in ontwikkelingslanden speelt en waaraan Europees bedrijfsleven en kennisinstellingen een bijdrage kunnen leveren.

De mededeling wijst erop dat naast dreigende uitputting van grondstoffen ook verzekerde toegang tot grondstoffen aan de orde is. Voorzieningszekerheid van grondstoffen heeft veiligheidsimplicaties. Dit vergt volgens Nederland een samenhangend extern beleid van de EU op dit terrein, bijvoorbeeld ook in het kader van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid.