

Herijking voorzieningszekerheid van grondstoffen voor de Europese economie

De noodzaak om intensiever aan voorzieningszekerheid van grondstoffen te werken is door (geopolitieke) ontwikkelingen sterk toegenomen. We zijn gegroeid naar een wereld waarin opkomende markten economisch en militair krachtiger zijn geworden en hun aandeel eisen in de grondstoffenbeschikbaarheid. Daarbij zijn er landen die t.a.v. grondstoffen een machtspolitiek voeren in plaats van bilaterale samenwerking en conflicten niet uit de weg gaan. Afgelopen jaren handelden veel regeringen buiten Europa assertief en strategisch met de hun ter beschikking staande middelen zoals hulpbronnen reserveren voor eigen gebruik, opwerpen van handelsbelemmeringen en strategisch aankopen van grondstoffeninfrastructuur (middels staatsbedrijven) buiten eigen grenzen. Voor Europese bedrijven betekent dit minder gemakkelijk zaken doen en een toenemende kwetsbaarheid vanwege de vraag of bepaalde grondstoffen op termijn nog wel tegen redelijke prijzen en kwaliteiten beschikbaar zijn.

Europa kent sinds 2011 het Raw Material Initiative met als doel om de grondstoffenvoorzieningszekerheid te versterken. Dit beleid is gebaseerd op het uitgangspunt van een samenwerking in een steeds verder globaliserende wereld. Dit geldt ook voor het Europese industriebeleid (2010). De realiteit is echter dat landen niet altijd coöperatief zijn en soms zelfs conflicten aangaan. Daarom is een herijking en versterking van het huidige grondstoffenbeleid noodzakelijk. De beleid is noodzakelijk om de Europese ambities voor een sterke en innovatieve industrie waar te maken.

Urgentie voor een sterkere Europese aanpak

Europa is voor 90% van haar grondstoffen van import afhankelijk. Dit betekent dat het beleid ‘[An integrated industrial policy for the globalisation era](#)’ van de EU om de industrie te laten groeien erg gevoelig is voor ontwikkelingen met betrekking tot levering van grondstoffen van buiten Europa. Vanwege een toenemende wereldpopulatie en sterker wordende economieën in Azië, Afrika en Latijns Amerika mag verondersteld worden dat de druk op het beschikbaar krijgen van grondstoffen voor de Europese economie toeneemt. Hoewel in absolute zin voldoende grondstoffen voor de mondiale economische ontwikkelingen beschikbaar zijn, neemt de zekerheid af dat voor Europese ondernemingen grondstoffen tegen concurrerende prijzen en juiste kwaliteit beschikbaar blijven. Onder andere de volgende ontwikkelingen tonen de urgentie van een scherpere Europese aanpak:

- Crisis en oorlogen in Oekraïne, Midden Oosten en Noord Afrika. Het World Economisch Forum (Outlook WEF 2015) ziet interstatelijke conflicten, failing governments en binnenlandse crisis als grootste risico voor de ontwikkeling van de economie en de wereldhandel. Dit heeft uiteraard ook direct invloed op het kunnen winnen en verhandelen van grondstoffen.
- Het zelfbewustzijn van ontwikkelende landen is toegenomen. Zij willen zelf meer waarde toevoegen aan de ontgonnen grondstoffen. Deze landen zijn daardoor minder bereid om

grondstoffen in ruwe vorm te exporteren. Dit leidt o.a. tot exportbelemmeringen van ruwe grondstoffen.

- Veel landen buiten Europa investeren via staatsbedrijven of in PPS-vorm in de lange-termijn-voorzieningszekerheid van (ruwe) grondstoffen (Resource Nationalism). Het gaat hierbij om bijvoorbeeld investeringen in mijnbouw (China, Japan, VS, recentelijk Canada voor een zeldzame aardmijn in Groenland) en om bijvoorbeeld het opkopen van landbouwgronden door Japan en China in Latijns Amerikaanse landen, Afrika of in de Oekraïne (9% van de landbouwgrond is in handen van Chinese investeerders). Dit kan op termijn nadelig uitvallen voor de Europese economie.
- Een land als China koopt gericht infrastructuur buiten haar grenzen om haar lange termijn voorzieningszekerheid te versterken (aankoop van Nederlandse afvalbedrijven, Griekse havens, de London Metal Exchange; volgens de Deutsche Bank is in de periode 2008 – 2013 78% van deze Chinese investeringen door Chinese staatsbedrijven gedaan).

Strategisch financiering in securement of resources

Vooraf in Azië wordt financiering strategisch ingezet t.b.v. het veiligstellen van grondstoffen. Een voorbeeld is de mission review die JBIC (Japan Bank for International Cooperation, 100% overheid) heeft doorgemaakt. Op de 1e plaats staat nu 'Promoting the overseas development and securement of resources which are important for Japan' (Mission Review JBIC, April 2012). In het huidige externe mandaat van de Europese Investeringsbank (EIB) is de aandacht gericht op OS, klimaat en Neighbourhood policy. De EU beperkt haar inzet vooral tot het inzetten van haar (afnemende) soft power en speelt met name in op verduurzaming van de keten, verantwoord grondstoffen gebruik en winning.

Conclusie

Het huidige grondstoffenbeleid van de EU is vooral gebaseerd op de presumptie van een steeds coöperatiever wordende wereld. Onze observatie en conclusie is dat veel landen strategische posities innemen om de grondstoffentoevoer op termijn zeker te stellen. Dit leidt tot scheefgroei in de concurrentiepositie tussen Europese en niet-Europese bedrijven. Om deze reden vindt VNO-NCW dat de voorzieningszekerheid van grondstoffen prominenter op de Europese agenda moet komen en dat de huidige agenda aangescherpt moet worden. In de komende tijd is samenwerking tussen bedrijfsleven en de overheid noodzakelijk om de beschikbaarheid van grondstoffen voor de Europese economie veilig te stellen.

Versterken huidige drie pijler benadering

Het Europese beleid voor grondstoffen, zoals neergelegd in de mededeling van 2011 '[Grondstoffen en Grondstoffenmarkten, uitdagingen en oplossingen](#)' kent drie pijlers: (pijler 1) inzetten op mondiale vrije handel in grondstoffen, (pijler 2) het stimuleren van grondstoffenwinning binnen Europa om de afhankelijkheid van import te verkleinen en (pijler 3) het bevorderen van efficiënt gebruik, hergebruik van grondstoffen inclusief het zoeken van alternatieven. VNO-NCW vindt de benadering van de RMI bruikbaar maar vraagt om de volgende redenen om herziening en versterking:

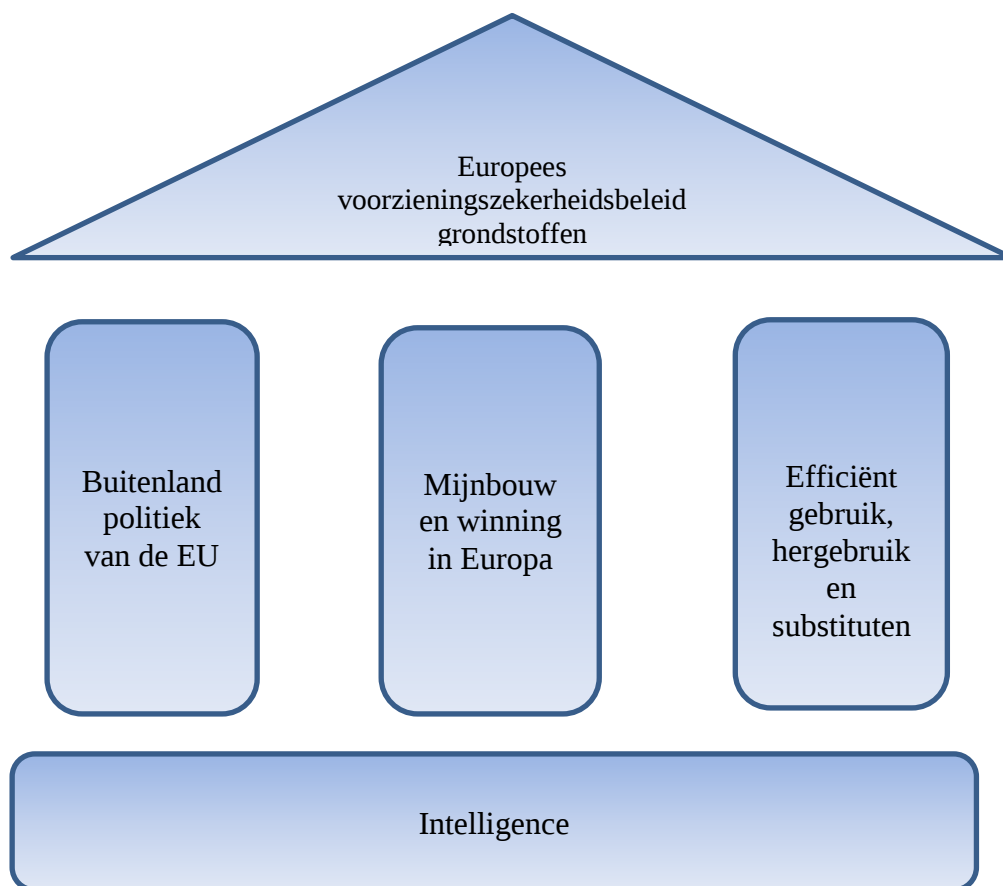
- Dit beleid houdt nog weinig rekening met de toenemende multipolariteit en mercantilisme.
- De uitvoering van het bestaande beleid gaat langzaam, is niet breed genoeg en kent te weinig urgentie.

Ons voorstel is om een horizontaal thema toe te voegen (hierna verder uitgewerkt), namelijk die van intelligence over posities van voor Europa (kritische) grondstoffen ten behoeve van Europees beleid en van bedrijven.

Wij steunen in dit kader het door Nederland, Duitsland en Italië in 2014 bepleite Europese 'Foreign Preventive Policy'. Doel van dit voorstel is dat Lidstaten gaan samenwerken om de geopolitieke risico's met betrekking tot de beschikbaarheid van grondstoffen voor de Europese economie te analyseren en een Europees beleid te ontwikkelen om deze risico's te mitigeren. Onze voorstellen concretiseren het bepleitte voorstel.

Europa's duurzaamheidstechnologie afhankelijk van China

De Europese duurzaamheidstechnologie is essentieel om de afhankelijkheid van fossiele energiebronnen te verkleinen. Deze technologieën maken gebruik van (kleine maar onmisbare hoeveelheden) zeldzame aardmetalen. Deze elementen hebben bijvoorbeeld in de afgelopen jaren tot grote rendementsverbeteringen van windmolens geleid. Europa is voor zeldzame aardmetalen momenteel volledig afhankelijk van China. Verontrustend is het feit dat buiten China nauwelijks mijnen (betaalbaar) beschikbaar zijn. Deze zijn in handen van niet Europese landen of bedrijven, of vanwege een hoog radioactiviteitsgehalte niet exploiteerbaar. Dit maakt de Europese metaal en elektronica industrie kwetsbaar. Uiteraard kan de Europese industrie investeren in mijnbouw, maar de exploitatie van een nieuwe mijn kost 10 – 15 jaar. Bekend is het conflict tussen Japan en China over zeldzame aardmetalen.



Om grondstoffenbeleid effectief te laten zijn is goede informatie nodig over (kritische) materialen voor de economie (pijler 0). Deze voorziening ontbreekt op Europees niveau. Met deze informatie kan op niveau van individuele grondstoffen beleid worden bepaald. Bij de uitvoering van dit aangescherpt beleid is nauwe samenwerking tussen bedrijfsleven en Europa en haar lidstaten nodig. Daarbij kan gesteld worden dat bij ‘buitenland politiek’ (pijler 1) de nadruk ligt op overheidshandelen, bij hernieuwde mijnbouw en winning in Europa (pijler 2) een meer publiek-private samenwerking in de rede ligt en het zoeken naar alternatieven (pijler 3) met name een private zaak is. Hieronder staan wordt een agenda voor versterking van het Europese beleid verder benoemd en uitgewerkt.

Pijler 0: Intelligence

Versterking van de Europese intelligence over grondstoffen

Er is een aantal redenen om in te zetten in Europese intelligence.

- Bedrijven moeten zich bewust zijn van mogelijke kritische grondstoffen in hun portfolio (als grondstof of in half fabricaten) en wat het kritisch maakt. Grote bedrijven zijn veelal in staat dat zelf te doen, maar andere bedrijven veelal niet. De EU kan ons inziens een belangrijke bijdrage leveren door facts en figures te verzamelen en ontwikkelingen te analyseren en te duiden.
- Informatie is nodig voor een effectieve en gerichte Europese politiek op grondstoffen buiten en binnen de EU te voeren.
- Het ontbreekt Europa aan een totaaloverzicht van informatie. Afzonderlijke lidstaten hebben gefragmenteerd informatie beschikbaar. Voor informatie over a-biotische grondstoffen is Europa volledig afhankelijk van de VS.

Het gaat zowel om biotische (sectoren foodindustrie, chemie en de opkomende biobased economy) als om a-biotische grondstoffen (elektronica, metaal, bouw). Van belang is de toepasbaarheid van de informatie voor individuele bedrijven.

De intelligence dient als ‘voeding’ om na te denken over de Europese voorzieningszekerheid van grondstoffen. Wij stellen voor om een denktank op te richten, bestaande uit politiek, wetenschap en bedrijfsleven. Deze denktank analyseert en duidt de beschikbaarheid van grondstoffen voor Europa’s economie en brengt adviezen daarover uit aan de EU.

De Raad dient bestaande samenwerkingsverbanden zoals EuroGeoSurveys en haar eigen diensten opdracht te geven om tot een EU intelligence voor grondstoffen te komen.

Nederland loopt voorop

In dat kader juichen wij de [mededeling](#) die de Commissie dit voorjaar uitbracht toe over de voortgang van het programma voor grondstoffen en een actualisatie en uitbreiding van de kritische zeldzame aardmaterialen. De Nederlandse regering heeft voortgeborduurd op dit werk en heeft middels een [eigen analyse](#) de kwetsbaarheid van haar eigen economie onderzocht. Het Nederlandse ministerie van Economische Zaken is inmiddels begonnen met het ontwikkelen van informatiemodellen en analysemethoden om grondstoffen (biotische en a-biotische grondstoffen), waaruit informatie wordt geleverd, op maat gesneden voor diverse sectoren. Dit initiatief kan model staan voor een Europese aanpak.

Pijler 1. Buitenlands beleid van de EU

Versterking van de diplomatie

Versterken van de Europese diplomatie om bedrijven buiten Europa te ondersteunen in het aangaan van deals en relevante informatie verzamelen over grondstoffenbeleid, winning en handel. Op basis van een scan op kritische grondstoffen voor Europa kan een gerichte en effectieve diplomatie in Unieverband worden afgesproken.

De Raad dient de European External Action Service mandaat te geven om tot een Europees samenwerkingskader voor grondstoffendiplomatie te komen.

Investeren in duurzame relaties

Grondstof exporterende landen willen in toenemende mate profiteren van hun bodemschatten en toegevoegde waarde in eigen land realiseren. Van belang voor internationaal opererende bedrijven is dat zij dit onderkennen en hierin een strategie ontwikkelen om duurzame relaties met bronlanden te ontwikkelen. Dit betekent dat (delen) van de toegevoegde waarde in deze bronlanden wordt gerealiseerd door te investeren in deze landen. Deze benadering gaat uit van een coöperatieve houding van bedrijf en land, waarbij wederzijdse voordelen te behalen zijn. De diplomatieke diensten van de Europa en de Lidstaten kunnen deze bedrijven hierin ondersteunen.

De Raad dient de European External Action Service een visie en aanpak te ontwikkelen om bedrijven te ondersteunen in belangrijke bronlanden.

Europa in Groenland?

Groenland is rijk aan grondstoffen en het land wil dit gaan exploiteren. Het winnen van grondstoffen in Groenland is complex en vraagt forse (lange termijn) investeringen omdat infrastructuur ontbreekt. Van investeerders wordt daarom een lange termijn visie verwacht. China, VS en Canada hebben hun interesse laten weten. Op aandringen van de Nederlandse special envoy, de heer Jaime de Bourbon, heeft de Europese Commissie Groenland ook bezocht. Maar wat gaat Europa nu werkelijk doen?

Behoud strategische assets en infrastructuur

De opkoop van de London Metal Exchange door China en het wegvallen van het laatste fosfaatzuurbedrijf Thermphos van de Europese markt laat zien dat Europa delen van haar basale industriële infrastructuur aan het buitenland verliest. Wij vinden dat Europa zich scherper moet afvragen wat dit op termijn betekent voor de Europese economie en zich moet inzetten voor behoud van strategische assets.

De Europese Commissie (DG Growth) dient in opdracht van de Europese Raad een strategische visie op strategische assets voor de Europese industrie in verband met grondstoffen te ontwikkelen en op welke manier deze het beste behouden kunnen worden.

Tariefescalatie

Het ligt voor de hand om in de handelspolitiek een relatie te leggen tussen het afschaffen van exportbeperkingen op grondstoffen in de bronlanden en het afbouwen van tariefescalatie

(d.w.z. dat importtarieven hoger worden naarmate een product meer bewerkingen heeft ondergaan) in EU landen. Tariefescalatie belemmert de ontwikkeling van lokaal bedrijfsleven.

De EU dient bovengenoemde relatie mee te nemen in de WTO-onderhandelingen.

Financieringsinstrument

De EIB zou focus moeten aanbrengen op Europese investeringen in grondstofwinning waar deze een bijdrage kunnen leveren aan de ontwikkeling in de bronlanden en aan de grondstofvoorzieningszekerheid in de EU.

De EIB wordt gevraagd om focus op investeringen in de grondstoffenvoorzieningszekerheid aan te brengen.

IMVO en aanpak biodiversiteit benaderen vanuit voorzieningszekerheid grondstoffen

Veel initiatieven van de overheid inzake IMVO (EITI¹ en CITES²) zijn gestoeld op het politieke motief dat Europese normen en waarden (terecht) ook voor Europese bedrijven in ontwikkelingslanden leidend moeten zijn. Europese bedrijven die veelal aan de voorkant van de keten bevinden en indirect grondstoffen krijgen uit deze landen, worden in toenemende mate gevraagd hun invloed hierop (via de keten) uit te oefenen. Omdat goede sociale omstandigheden, behoud van milieu en een gezonde ontwikkeling van de lokale economie impliciet aan duurzame winning bijdragen, vinden wij dat het motief van voorzieningszekerheid van grondstoffen sterker op de voorgrond geplaatst moet worden. Het motief van voorzieningszekerheid spreekt bedrijven direct aan en bevordert draagvlak voor CSR. Dit geldt ook voor het behoud van biodiversiteit. Wij menen dat hierdoor meer inzet en denkkraft vanuit bedrijfsleven ontwikkeld gaat worden.

De Europese Commissie (DG Growth) wordt gevraagd in haar CSR beleid het belang van voorzieningszekerheid van grondstoffen te integreren.

Pijler 2. Grondstoffenwinning in Europa

Ontwikkelen Europese mijn voor zeldzame aardmetalen

Ontwikkelen van grondstofbronnen in Europa heeft momenteel prioriteit bij de Europese Commissie. Bestaande voorraden worden in beeld gebracht en criteria worden ontwikkeld om met behoud van het landschap en natuur mijnbouw te ontwikkelen. Binnen Knowledge and Innovation Community (KIC) Raw Materials is kennisontwikkeling over mijnbouw een concrete activiteit.

Wij zouden dat echter geconcretiseerd willen zien door de ontwikkeling van een potentiële mijn voor zeldzame aardmetalen, bijvoorbeeld die van Norra Karr in Zweden. Zo'n casus is om meerdere redenen interessant:

¹ Extractive Industries Transparency Initiative. Dit initiatief probeert standaarden af te spreken met bronlanden en bedrijven over transparantie waar de revenuen van gedolven grondstoffen naar toe gaan. Zie www.eiti.org.

² The Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora. Probeert afspraken te maken over de handel in planten en dieren met oog op voorkomen van uitsterven. Zie www.cites.org.

- Europa kan hiermee kennis ontwikkelen over mijnbouw van zeldzame aardmetalen.
- Ontwikkelen van duurzame winningstechnieken die de huidige milieuvervuilende technologieën vervangen.

Deze mijn draagt uiteraard ook bij aan de voorzieningszekerheid van zeldzame aardmetalen ten behoeve Europa's duurzaamheidstechnologie.

De uitwerking van deze casus kan hopelijk in de vorm van een publiek private constructie.

De Europese Commissie (DG Growth) wordt gevraagd om samen met relevante stakeholders (bedrijven en kennisinstellingen en EIB) bij elkaar te halen en dit project tot ontwikkeling te brengen.

Pijler 3. Alternatieve aanpakken voor kritische primaire grondstoffen

Gerichte inzet van circulaire economie, urban mining en R&D middelen

Vermindering van afhankelijkheid van ruwe grondstoffen kan bereikt worden door het zoeken naar substituten, urban mining en de circulaire economie. Europa en Lidstaten hebben hiervoor inmiddels allerlei programma's lopen. Deze initiatieven richten zich op willekeurige grondstoffen ook (laag hangend fruit). Ons voorstel is dit beleid (mede) te richten op kritische materialen voor de Europese economie. Dit betekent dat met behulp van een lijst kritische materialen een strategische agenda voor circulaire economie en grondstoffen uit afval (urban mining) wordt ontwikkeld. Dit geldt ook middelen die voor Europese innovatieprogramma's zoals Horizon 2020 (waaronder KIC Raw Materials) worden ingezet.

De Europese Commissie (DG Growth) wordt gevraagd het Circulair Economy- package te benaderen vanuit voorzieningszekerheid van grondstoffen, gebaseerd op kritische materialen voor de Europese Economie.

Meer interne markt voor afval = grondstof

Wij menen dat er in Europa nog veel laaghangend fruit te plukken valt door de richtlijn afvalstoffen (gericht op recycling) in de hele Europese Unie geharmoniseerd uit te voeren. Daarnaast is het noodzakelijk voor een vergroting van de markt voor secundaire grondstoffen, het transport van potentiële grondstoffen in afgedankte producten minder te belemmeren en de definities voor *end of waste* in Europa te harmoniseren en te richten op hergebruik. Met andere woorden, de komende tijd zal de interne markt voor de circulaire economie moeten worden versterkt.

De Europese Commissie (DG ENV) wordt gevraagd om de huidige Afvalstoffenrichtlijn te herzien met als uitgangspunt afval = grondstof.

Ontwikkeling van een Internationaal Platform Grondstoffen

Naast versterking van het Europese grondstoffenbeleid zien wij nog een noodzakelijke internationale actie. Op het gebied van grondstoffen lopen nu allerlei partiële (vrijwillige) initiatieven om problemen met winning en handel met grondstoffen te bespreken of regelen. Transparantie in handel in grondstoffen door het bedrijfsleven wordt bijvoorbeeld bevorderd door het Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) en het Kimberley Process. De Dodd Frank Act van de VS en respectievelijk het Europese initiatief om transparantie van

geldstromen middels een richtlijn te reguleren, hebben een gelijke doelstelling, maar werken voor het internationale bedrijfsleven verschillend uit. Handelsproblematiek wordt in WTO behandeld, maar is maar ten dele succesvol. Andere bestaande initiatieven zijn het Intergovernmental Forum on Mining, Minerals, Metals and Sustainable Development (IGF), the International Council of Mining and Metals (ICMM) en UNEP's International Panel for Sustainable Resource Management. Daarnaast staat sinds kort grondstoffen ook op de agenda van de G20.

Een internationaal voor ieder toegankelijk multilateraal forum voor grondstoffen zoals die wel voor energie bestaat (het International Energy Forum (IEF)), ontbreekt.

Het bedrijfsleven vindt een informeel overleg tussen regering, bedrijven en NGO's op het niveau van politiek en deskundigen nuttig om issues op het terrein van winning en handel te bespreken.

Kenmerken van zo'n forum

- Het forum kenmerkt zich als een informeel platform waar jaarlijkse een gestructureerd overleg worden wordt gevoerd over (m.n. abiotische) grondstoffen, op politiek niveau en met deskundigen.
- Het forum staat open voor elk land (niet gelimiteerd tot OESO landen), voor Internationale organisaties zoals de WTO, de Wereldbank en UNEP. Het voorziet ook als platform voor bedrijven en NGO's.
- Het doel is om gezamenlijk begrip te kweken voor de issues die er spelen over winning van en handel in grondstoffen, waardoor transparantie en vertrouwen in elkaars bedoelingen en handelen wordt gecreëerd bij de stakeholders. Dit moet tot meer economische stabiliteit (beschikbaarheid en prijzen) leiden.
- Inhoudelijke agendapunten die aan de orde kunnen komen: duurzaamheidsvraagstukken bij winning en bewerking, MVO-certificering, handelsvoorwaarden, eigendomsvraagstukken, verhouding private en genationaliseerde ondernemingen, transparantie issues etc.

De International Chamber of Commerce kan een rol spelen bij de uitwerking van dit idee. In Europa vragen wij de Raad om de European External Action Service dit voorstel uit te laten werken.