

Fiche 1: Mededeling Kritieke Grondstoffen

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Veerkracht op het gebied van kritieke grondstoffen: de weg naar een grotere voorzieningszekerheid en duurzaamheid uitstippelen

b) Datum ontvangst Commissiedocument

Datum: 3 september 2020

c) Nr. Commissiedocument

COM (2020) 474 final

d) EUR-Lex

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1600426897400&uri=CELEX:52020DC0474>

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing

Niet opgesteld

f) Behandelingstraject Raad

Raad voor Concurrentievermogen

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

2. Essentie voorstel

In het licht van de ambitie van de EU om de Green Deal¹ uit te voeren, is de toegang tot hulpbronnen een strategische kwestie. Daarom zet de Commissie in op acties om de veerkracht en open strategische autonomie van de EU te vergroten, zoals het diversifiëren en versterken van wereldwijde toeleveringsketens van kritieke grondstoffen. In deze mededeling komen zowel de lijst van 2020 van kritieke grondstoffen voor de EU² aan bod, als de uitdagingen voor een veilige en duurzame toelevering van kritiek grondstoffen. De Commissie kondigt daarbij onderstaande vier doelstellingen aan.

Veerkrachtige waardeketens voor de industriële ecosystemen van de EU ontwikkelen

Hiervoor wordt een industriële alliantie rond grondstoffen gestart die begint met zeldzame aardmetalen en magneten. Daarnaast worden criteria ontwikkeld voor de duurzame financiering van de mijnbouw-, winnings- en verwerkingssectoren.

¹: Mededeling COM(2019) 640 final

² : Antimoon, bariet, beryllium, bismut, boraat, hafnium, zware zeldzame aardmetalen, lichte zeldzame aardmetalen, indium, magnesium, fosfor, scandium, siliciummetaal, tantaal, wolfraam, kobalt, cokeskolen, vloeispaat, gallium, germanium, natuurlijk grafiet, natuurlijk rubber, niobium, platinametalen, fosforiet, vanadium, bauxiet, lithium, titaan, strontium

De afhankelijkheid van primaire kritieke grondstoffen verminderen door middel van circulair gebruik van hulpbronnen, duurzame producten en innovatie

In 2021 wordt een onderzoek gestart over innovatie op het gebied van kritieke grondstoffen met betrekking tot afvalverwerking, geavanceerde materialen en substitutie. Verder wordt in 2020 de potentiële toelevering van secundaire kritieke grondstoffen uit voorraden en afval in de EU in kaart gebracht en haalbare terugwinningsprojecten geïdentificeerd richting 2022.

De duurzame en verantwoorde binnenlandse winning en verwerking van grondstoffen in de EU versterken

Hiervoor wordt in vooral (voormalige) steenkoolregio's gekeken naar nieuwe, zo duurzaam mogelijk opererende winning- en verwerkingsprojecten. Daarbij wordt ook gewerkt aan de benodigde versterking van deskundigheid en vaardigheden. Verder wordt satelliettechnologie ingezet voor het opsporen van hulpbronnen, ten behoeve van de operationele fase van de winning en verwerking van grondstoffen en ten behoeve van het milieubeheer na sluiting van mijnen.

De toelevering van kritieke grondstoffen uit derde landen diversifiëren door in te zetten op meer duurzame en verantwoorde winning, versterking van de regels met betrekking tot handel in grondstoffen en door het wegnemen van verstoringen in de internationale handel

Deze landen lopen uiteen van ontwikkelde mijnbouwlanden, zoals Canada en Australië, enkele ontwikkelingslanden in Afrika en Latijns-Amerika, tot landen in de buurt van de EU, zoals Noorwegen, Oekraïne, kandidaat-lidstaten zoals Servië en de Westelijke Balkan. Hiervoor wil de Commissie strategische internationale partnerschappen starten, inclusief bijbehorende financiering (o.a. ontwikkelingssamenwerking). Daarnaast wil de Commissie verantwoorde mijnbouwpraktijken voor kritieke grondstoffen bevorderen door het versterken van het regelgevingskader van de EU zoals de EU-verordening inzake conflictmineralen. Ook heeft de Commissie een mogelijk wetgevend initiatief aangekondigd op het gebied van internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen (IMVO) in het eerste kwartaal van 2021.

De Commissie is voornemens deze prioritaire doelstellingen en het actieplan te ontwikkelen en uit te voeren met hulp van de lidstaten en belanghebbenden, met name het Europese innovatiepartnerschap inzake grondstoffen³ en de werkgroep grondstoffenvoorziening. Tevens zal de Commissie gebruikmaken van de ondersteuning en deskundigheid van het Europees Instituut voor innovatie en technologie (EIT) op het gebied van grondstoffen.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet ziet (open) strategische autonomie niet als doel op zichzelf. Wel is het belangrijk om de weerbaarheid van de EU te vergroten zodat maatschappelijke doelen kunnen worden gerealiseerd.

³ : European Innovation Partnership on Raw Materials

Dit betreft bijvoorbeeld het vergroenen van de economie en het versterken van de leveringszekerheid van geneesmiddelen. Het kabinet wil hierin maatwerk toepassen en proportionele maatregelen nemen. Uit eerder onderzoek in 2014 'Materialen in de Nederlandse economie – een kwetsbaarheidsanalyse' en de geactualiseerde Grondstoffenscanner van dit jaar, blijkt dat kritieke grondstoffen een noodzakelijke rol spelen in voor Nederland belangrijke waardeketens. Daarom is het verhogen van de leveringszekerheid van kritieke grondstoffen in het Nationaal uitvoeringsprogramma circulaire economie ('UP CE'), naast het verlagen van internationale afhankelijkheid en milieudruk en het versterken van het economische concurrentievermogen, een belangrijk doel. De substitutie van fossiele, kritieke en niet-duurzaam geproduceerde grondstoffen door duurzaam geproduceerde, hernieuwbare en algemeen beschikbare grondstoffen is daarom als strategische doelstelling opgenomen in het Nederlandse circulaire beleid⁴. Waar circulariteit in het algemeen gericht is op het slimmer en zuiniger omgaan met grondstoffen en producten, wordt er binnen het uitvoeringsprogramma circulaire maakindustrie specifiek aandacht geschonken aan kritieke grondstoffen. Het beleid en de laatste stand van zaken van het UP CE is opgenomen in de Kamerbrief van 25 september jl.⁵

Daarnaast wordt in het huidige beleid voor Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (IMVO) ingezet op een brede naleving van de *UN Guiding Principles on Business and Human Rights (UN Guiding Principles)* en de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen. Deze spelen een belangrijke rol in de huidige EU-verordening inzake conflictmineralen en de voorgenomen acties onder de vierde doelstelling van deze EU-mededeling. Het huidige IMVO-beleid wordt op dit moment geëvalueerd. Resultaten en conclusies zullen dit najaar aan de Tweede Kamer worden gezonden.

Tot slot wordt in het kader van de leveringszekerheid van geneesmiddelen en de aankomende geneesmiddelenstrategie door het ministerie van VWS ook gekeken naar de benodigde grondstoffen.⁶

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet is zeer positief over de ambitie van de Commissie om de veilige en duurzame toelevering van kritieke grondstoffen, alsmede afname van de afhankelijkheid van internationale toevoer, hoog op de Europese agenda te zetten. De mededeling levert een bijdrage aan het scheppen van de juiste randvoorwaarden voor voorzieningszekerheid en de veilige en duurzame leveringszekerheid van kritieke grondstoffen, strategische componenten en producten. Uitdagingen rondom grondstoffen zijn bij uitstek geschikt om op EU-niveau aan te pakken vanwege de grote rol van met name China in de grondstoffenmarkten. De EU-lijst met kritieke grondstoffen helpt bij de beleidsontwikkeling om te komen tot goede oplossingen. Daarbij is het goed dat de methodiek om te bepalen wat kritieke grondstoffen zijn, wordt bepaald op basis van historische gegevens, versterkt door scenario's waarin rekening gehouden wordt met de digitaliseringstransitie en de klimaat- en energietransitie.

⁴ : Vormt tweede strategische doelstelling van het rijksbrede programma circulaire economie uit 2016 en het Grondstoffenakkoord, doorvertaald in de vijf transitieagenda's CE.

⁵ Kamerstuk 2020Z17292

⁶ Zie https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2020Z12702&did=2020D27172

Veerkrachtige waardeketens voor de industriële ecosystemen van de EU ontwikkelen

De inzet op een industriële alliantie rond grondstoffen is een belangrijke stap om op Europees niveau de krachten te bundelen richting andere grote spelers en landen in voor ons belangrijke waardeketens. Het kabinet steunt deze aanpak. Het huidige startpunt van de alliantie (alleen zeldzame aardmetalen en magneten) is gezien de beperkte Nederlandse bedrijvigheid rond magneten een te beperkt uitgangspunt en het kabinet zet zich er voor in dit uitgangspunt te verbreden. Aangezien grondstoffen zoals zeldzame aardmetalen in meerdere strategische componenten en producten worden gebruikt, pleit Nederland voor een 'portfolio'-aanpak waar binnen gelijksoortige productgroepen verschillende projecten worden opgepakt, zoals in het uitvoeringsprogramma circulaire maakindustrie. Hiermee ontstaan er mogelijkheden tot nieuwe ketensamenwerking, circulair herontwerpen, terugwinnen van waardevolle materialen uit afgedankte producten, standaardisering en schaalvoordelen over traditionele sector- en ketengrenzen heen. Daarmee is het mogelijk om de integraliteit tussen de verschillende transitie-opgaven zoals circulair-energie-digitaal, in- en tussen de waardeketens te versterken. Het Europese innovatiepartnerschap inzake grondstoffen kan hier een belangrijke rol spelen. Inzet van het kabinet is om circulariteit als strategisch speerpunt te verankeren in dit partnerschap.

Het ontwikkelen van criteria ter financiering van grondstoffen-gerelateerde activiteiten vraagt om een goede betrokkenheid van relevante stakeholders uit de financiële sector en maatschappelijk middenveld. De Europese duurzame taxonomie gaat vastleggen wanneer een activiteit aangemerkt kan worden als duurzaam, dit kan bijdragen aan helderheid. Bij het uitwerken van de taxonomie voor duurzaamheid zou de EU in het bijzonder aandacht moeten hebben voor innovaties.

De afhankelijkheid van primaire kritieke grondstoffen verminderen door middel van circulair gebruik van hulpbronnen, duurzame producten en innovatie

Het kabinet is positief over het verminderen van de afhankelijkheid van primaire kritieke grondstoffen en zet zelf al via het nationale uitvoeringsprogramma circulaire economie vol in op circulariteit en innovatie. Het kabinet is positief over de aangekondigde inzet van het Europese innovatie-instrumentarium om kritieke grondstoffen terug te kunnen winnen uit afvalstromen. Wat niet terugkomt in de mededeling is een geïntegreerd afval- en productbeleid op EU-niveau dat zo uniform mogelijk wordt ingevoerd door de lidstaten. Dit is een belangrijke randvoorwaarde om innovaties te laten slagen. Op dit moment hanteert elke lidstaat namelijk een eigen interpretatie van de geldende regels, en heeft de uitvoering hiervan op eigen wijze georganiseerd. Dit betekent dat het voor bedrijven die reststromen vanuit het buitenland willen invoeren of in het buitenland willen afzetten onduidelijk is onder welke wet- en regelgeving deze activiteiten vallen. Dit komt de circulaire economie niet ten goede.

De belangrijkste doelstelling in het Nederlandse circulaire beleid, de substitutie van fossiele, kritieke en niet-duurzaam geproduceerde grondstoffen door duurzaam geproduceerde, hernieuwbare en algemeen beschikbare grondstoffen, vraagt om actieve innovatie-ondersteuning. Het kabinet zal hier extra aandacht voor vragen bij de uitwerking van de algemeen geformuleerde acties rond substitutie. Alleen het EU-niveau biedt voldoende schaal om hier betekenisvolle stappen te maken naar minder afhankelijkheid van kritieke grondstoffen. Het aangekondigde

onderzoek naar secundaire kritieke grondstoffen uit voorraden en afval is van groot belang, maar zou een structureel onderdeel moeten gaan vormen van de EU-monitoring rond grondstoffen en circulaire economie. Bij het onderzoek is het van belang om ook knelpunten te identificeren om (kritieke) grondstoffen uit afval te winnen.⁷

Het kabinet roept de Commissie op om niet tot 2022 te wachten met het starten van herwinningsprojecten. Alleen in Nederland staan al verschillende projectvoorstellen, bijvoorbeeld rond batterijen, klaar om te starten. Daarnaast zal het kabinet de Commissie oproepen om parallel aan het aangekondigde onderzoek naar secundaire kritieke grondstoffen ook het instrumentarium te onderzoeken dat kan bijdragen aan de boogde terugwinning van die grondstoffen uit de afvalketen, waaronder de Eco-design richtlijn^{8 9}, de EU richtlijn batterijen¹⁰ en de EU richtlijn afgedankte elektrische en elektronische apparaten¹¹.

De duurzame en verantwoorde binnenlandse winning en verwerking van grondstoffen in de Europese Unie versterken

Daarnaast verwelkomt het kabinet het voorstel om binnen de EU te zoeken naar duurzame mogelijkheden voor winning en raffinage van kritieke grondstoffen in steenkoolregio's die het moeilijker gaan krijgen in de Europese ambitie naar klimaatneutraliteit. Hiermee ontstaat er ook voor Nederlandse spelers de mogelijkheid om te diversifiëren. Daarnaast kan het opbouwen van mijnbouw- en verwerkende industrie de benodigde materiaalkennis in de EU weer sterk doen toenemen. Deze kennis is nodig om de transitie naar een circulaire economie daadwerkelijk te realiseren. Door de inzet van digitalisering en satellietmonitoring ontstaan tevens mogelijkheden om transparante duurzame grondstoffenketens versneld op te bouwen.

De toelevering van kritieke grondstoffen uit derde landen diversifiëren door middel van duurzame en verantwoorde winning

Ook de voorstellen van de Commissie om de leveringszekerheid van kritieke grondstoffen vanuit derde landen te verbeteren ondersteunt het kabinet. Bij de genoemde landen vraagt het kabinet extra aandacht voor Australië als interessante partner, vanwege hun proactieve leveringsbereidheid van kritieke grondstoffen. Nederland is inmiddels in gesprek met Australië over nadere samenwerking. Het kabinet ziet veel kansen om in de aangekondigde strategische partnerschappen in te zetten op IMVO en circulair ondernemen. Het kabinet acht het van belang slechte arbeidsomstandigheden in mijnen zoveel mogelijk tegen te gaan en te voorkomen dat de verplaatsing van de productie naar een andere regio een grote negatieve sociale impact heeft. Hierbij vraagt het ook aandacht voor het door Nederland geïnitieerde *European partnership for responsible minerals* (EPRM) als ook voor internationale platforms zoals het *Platform for Acceleration the Circular Economy* (PACE) om met het bedrijfsleven en kennisinstellingen in te zetten op concrete acties.

⁷ : Een voorbeeld is het lange traject om met struviet de "einde-afval-status" te bereiken. Voor struviet is dat na jaren nog steeds niet gelukt, terwijl die de kritieke grondstoffen zoals stikstof en fosfor kunnen vervangen.

⁸ : Veel impact kan worden behaald door de reeds ontwikkelde NEN-EN normen 45552-45559 met betrekking tot circulair productontwerp van energie gerelateerde producten te harmoniseren met de Europese Ecodesign Directive

⁹ : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/ALL/?uri=CELEX%3A32009L0125>

¹⁰ : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/ALL/?uri=CELEX%3A32006L0066>

¹¹ : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/ALL/?uri=CELEX%3A32012L0019>

Of aanvullende (dwingende) maatregelen nodig zijn ter bevordering van IMVO wordt onderzocht in het project 'IMVO-maatregelen in perspectief' waarover het kabinet dit najaar de Kamer informeert.

Implicaties voor brede welvaart

De Tweede Kamer verzoekt met de Motie Van Raan¹² om bij voorstellen voortkomend uit de Green Deal rekening te houden met welvaart in brede zin. Het kabinet kijkt bij welvaart in brede zin naar vier aspecten. De effecten op het eerste aspect - de kwaliteit van leven voor de huidige generaties in Nederland, bijvoorbeeld in termen van gezondheid, inkomen en milieu - beoordeelt het kabinet positief, omdat verschillende acties gericht zijn op circulariteit en daarmee het slimmer benutten van grondstoffen met als gevolg minder milieu impact. De gevolgen voor het tweede aspect - de kapitaalvoorraden voor latere generaties - zijn ook positief volgens het kabinet omdat de Commissie wil inzetten op het verder uitbouwen van circulaire productiesystemen en het opbouwen van duurzame mijnbouw en verwerkingsindustrie in de EU. Het kabinet is positief over de voorstellen van de Commissie met betrekking tot het derde aspect - grensoverschrijdende effecten zoals geldstromen en milieueffecten van grondstoffenstromen - omdat de Commissie actief inzet op duurzaam opererende toeleveringsketens en verantwoorde mijnbouwpraktijken voor kritieke grondstoffen door middel van het regelgevingskader van de EU wil versterken. De gevolgen voor het vierde aspect - de verdeling van kosten en baten over verschillende groepen in de samenleving - lijken voor het kabinet positief. Inzet op circulariteit kan volgens studies leiden tot meer werkgelegenheid van lager opgeleiden. De leveringszekerheid van kritieke grondstoffen zorgt voor het behoud van hoogtechnologische sectoren en de daarbij horende werkgelegenheid.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Een meerderheid van de lidstaten staat positief tegenover het voorstel. Waar sommige lidstaten de nadruk leggen op de potentie van mijnbouw om ook nieuwe bedrijvigheid te creëren, zien andere lidstaten de combinatie van verzekerde toegang tot primaire grondstoffen alsook het benutten van secundaire bronnen via circulariteit als het belangrijkste winstpunt.

Het is nog onbekend hoe het Europese Parlement tegenover de mededeling staat. De verwachting is dat het positief ontvangen wordt.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

a) Bevoegdheid

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid van deze mededeling is positief. De Europese inzet zoals aangekondigd in deze mededeling kan worden gebaseerd op de bevoegdheid inzake de gemeenschappelijke handelspolitiek (artikel 207 VWEU), de bevoegdheid inzake ontwikkelingssamenwerking (artikel 206 VWEU), de bevoegdheid inzake economische, technische en financiële samenwerking met derde landen (artikel 212 VWEU), de bevoegdheid inzake de voorziening van bepaalde producten bij ernstige moeilijkheden (artikel 122, eerste lid,

¹² Kamerstuk 353 77, nr. 19

VWEU), de bevoegdheid inzake industrie (artikel 173 VWEU), de bevoegdheid ter bevordering van de economische, sociale en territoriale samenhang (artikelen 175-177 VWEU), de bevoegdheid inzake onderzoek en technologische ontwikkeling (artikelen 179-188) en de bevoegdheid inzake milieu (artikel 192 VWEU). Het betreft een samenstel van exclusieve, gedeelde en aanvullende bevoegdheden.

b) Subsidiariteit

De grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit is positief. De problematiek van het diversifiëren en versterken van wereldwijde toeleveringsketens voor EU-ondernemingen, het verhogen van de Europese voorzieningszekerheid door toepassing van circulaire strategieën en het bevorderen van binnenlandse winning zijn stappen die het meest effectief op Europese schaal kunnen worden gemaakt. De toeleveranciersketens van EU-ondernemingen zijn door de interne markt sterk Europees geïntegreerd met wederzijdse afhankelijkheden. Ook zorgt een optreden op EU-niveau voor een voldoende krachtige en geïntegreerde benadering richting derde landen en kan de EU ook de normen inzake maatschappelijk verantwoord ondernemen effectief inweven in de eigen beleidsinzet. Alleen het EU-niveau biedt voldoende schaal om hier betekenisvolle stappen te maken naar minder afhankelijkheid op het gebied van kritieke grondstoffen.

c) Proportionaliteit

De grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit is positief. De aangekondigde acties zijn gericht op het waarborgen van een zekere en duurzame toelevering van grondstoffen en zullen leiden tot een verminderde afhankelijkheid van primaire kritieke grondstoffen en tot een meer diverse toelevering, winning en aanvoer – ook uit derde landen - van grondstoffen. De maatregelen zijn daarmee geschikt om de leveringszekerheid van kritieke grondstoffen te verbeteren en bij te dragen aan een meer weerbare EU. De voorgestelde maatregelen zullen worden vormgegeven in samenwerking met de lidstaten en andere belanghebbenden. Ze vallen binnen bestaande beleidskaders en de acties worden stap voor stap vormgegeven waarmee ze niet verder gaan dan strikt noodzakelijk in relatie tot bovenstaand doel. Aangezien het een vraagstuk is met veel spelers op EU en mondiaal niveau, is een combinatie van acties en een systemische aanpak noodzakelijk. Minder ingrijpend optreden zal naar verwachting niet in eenzelfde mate kunnen bijdragen aan het bewerkstelligen van de beoogde doelstellingen.

d) Financiële gevolgen

De Commissie geeft aan dat onderzoek en innovatie met betrekking tot kritieke grondstoffen gefinancierd kan worden via EU-fondsen zoals *Horizon Europe* en het Europese Regionale Ontwikkelingsfonds. Daarnaast benoemt de Commissie het gebruik van EU-instrumenten voor externe financiering, zoals ontwikkelingssamenwerking, financiële steun voor het nabuurschap en de beleidsondersteuningsfaciliteit voor het partnerschapsinstrument kunnen helpen bij het aantrekken van private investeringen voor projecten in derde landen op dit terrein.

Het kabinet is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van het MFK 2014-2020 en het MFK 2021-2027, en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

Indien er sprake is van budgettaire gevolgen voor Nederland, dan zullen deze worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline. Er zal hierbij ook gekeken moeten worden naar de financiële gevolgen voor decentrale overheden.

e) Gevolgen voor regeldruk, administratieve lasten en concurrentiekracht

De mededeling zelf bevat geen nieuwe wettelijke maatregelen en geeft daarmee geen aanleiding om gevolgen te verwachten op regeldruk en administratieve lasten, voor de overheid, bedrijfsleven of burgers.

De uiteindelijke regeldruk en administratieve lasten zijn afhankelijk van de specifieke invulling van de doelen in concrete beleidsmaatregelen. Het is niet uit te sluiten dat zowel de uitvoering van afzonderlijke beleidsmaatregelen als de uitvoering van de beleidsmaatregelen in onderling verband bezien aanleiding geven tot nieuwe regels of verhoging van de uitvoeringslasten. Bij de uitwerking van eventuele maatregelen zal het kabinet zich inspannen om onwenselijke gevolgen voor de regeldruk, administratieve lasten en andere uitvoeringslasten te voorkomen of te mitigeren. Daarbij dient ook rekening gehouden te worden met eventuele gevolgen voor lokale overheden.