



Aan de Voorzitter van de
Tweede Kamer der Staten-Generaal
Binnenhof 4
Den Haag

Directie Integratie Europa

Bezuidenhoutseweg 67
2594 AC Den Haag
Postbus 20061
Nederland
www.minbuza.nl

Contactpersoon

Karin Mössenlechner

T 070-3484858

F 070-3486381

DIE@minbuza.nl

Onze Referentie

DIE-311/11

Bijlage(n)

Fichedocument

Datum 7 maart 2011

Betreft Informatievoorziening over nieuwe Commissievoorstellen

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij drie fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC):

- Fiche 1: Deelname Europese Unie aan kapitaalverhoging Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling
- Fiche 2: Mededeling voortijdig schoolverlaten aanpakken
- Fiche 3: Mededeling grondstoffen en grondstofmarkten: uitdagingen en oplossingen

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,

Ben Knapen

Fiche 1: Deelname Europese Unie aan kapitaalverhoging Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Besluit van het Europees Parlement en de Raad betreffende de inschrijving van de Europese Unie op nieuwe aandelen in het kapitaal van de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling (EBWO) ingevolge het besluit dit kapitaal te verhogen

Datum Commissiedocument

2 februari 2011

Nr. Commissiedocument

COM(2011)34 definitief

Prelex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=200120

Nr. impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

Niet opgesteld

Behandelingstraject Raad

EcoFin Raad via Groep Financiële Raden

Eerstverantwoordelijk ministerie

Het ministerie van Financiën in nauwe samenwerking met het ministerie van Buitenlandse Zaken

Rechtsbasis, stemwijze Raad, rol Europees Parlement en delegatie en/of comitologie

- a) *Rechtsbasis*: art. 212 VWEU
- b) *Stemwijze Raad en rol Europees Parlement*: gewone wetgevingsprocedure (gekwalificeerde meerderheid Raad en medebeslissing Europees Parlement)
- c) *Delegatie en/of comitologie*: n.v.t.

2. Samenvatting BNC-fiche

- *Korte inhoud voorstel*

In mei 2010 hebben de aandeelhouders van de EBWO, waaronder de EU, besloten het kapitaal van de EBWO te verhogen. Met dit besluit wordt het aandeel van de EU in deze kapitaalverhoging geregeld. Het gaat daarbij niet om een daadwerkelijke storting van kapitaal, maar alleen om het verhogen van het opvraagbare kapitaal (garantiekapitaal).

- *Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*

Het voorstel is in lijn met de bevoegdheden van de EU. Subsidiariteitsoordeel is niet van toepassing, het proportionaliteit is positief.

- *Risico's / implicaties/ kansen:*
Kapitaalverhoging (en EU-aandeel daarin) stelt de bank in staat de landen in de EBWO-regio adequaat te ondersteunen in crisis en herstel.
- *Nederlandse positie en eventuele acties*
Nederland heeft in 2010 de kapitaalverhoging van de EBWO gesteund en steunt nu ook het EU-aandeel daarin.

3. Samenvatting voorstel

- *Inhoud voorstel*
In mei 2010 hebben de gouverneurs van de EBWO (EBRD), vanwege de financieel-economische crisis, besloten het kapitaal van de EBWO te verhogen met 50% (ofwel een verhoging met €10 miljard bovenop het bestaande kapitaal van €20 miljard). De EU is aandeelhouder van de EBWO. Met voorliggend besluit wordt de deelname van de EU aan de kapitaalverhoging van de EBWO geregeld. De EU zal haar deelname aan het opvraagbare kapitaal van de EBWO verhogen met €270,13 miljoen. Er hoeft geen kapitaal door de aandeelhouders, dus ook niet door de EU, te worden bijgestort. De kapitaalverhoging van de EBWO betreft namelijk voor het overgrote deel (€9 miljard) een ophoging van het opvraagbaar kapitaal. Dit is kapitaal dat niet door aandeelhouders gestort wordt, maar waarmee aandeelhouders garant staan voor het geval de bank ooit in solvabiliteitsproblemen zou komen. Het andere deel van de kapitaalverhoging, € 1 miljard, betreft een overheveling uit de reserves van de bank naar het gestorte kapitaal. De kapitaalverhoging heft een tijdelijk karakter (toegesneden op crisis en herstel). In 2016 kan worden besloten een deel van de kapitaalverhoging terug te draaien (in dit geval door een verlaging van garantie door de aandeelhouders).
- *Impact assessment Commissie:* niet opgesteld

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

- Bevoegdheid:* het voorstel is in lijn met de bevoegdheden van de EU (art. 212 VWEU: maatregelen inzake economische, financiële en technische samenwerking, m.n. bijstand aan derde landen).
- Functionele toets:*
 - *Subsidiariteit:* niet van toepassing. De EU is net als alle EU-lidstaten aandeelhouder van de EBWO. Tot verhoging van het EU-aandeel kan enkel op EU-niveau besloten worden;
 - *Proportionaliteit:* positief. Gekozen omvang en vormgeving van de kapitaalverhoging is voldoende om landen in EBWO-regio adequaat te ondersteunen in crisis en herstel.
- Nederlands oordeel:* Nederland heeft in 2010 de kapitaalverhoging van de EBWO gesteund en steunt nu ook het EU-aandeel daarin.

5. Implicaties financieel

- Consequenties EU-begroting:*
Omdat er aan de kapitaalverhoging van de EBWO consequenties verbonden zijn voor de EU-begroting (vanwege het aandeelhouderschap van de EU) is een apart besluit van de Raad en het Europees Parlement nodig. Wat betreft de financiële gevolgen gaat het in voorliggend geval

niet om een betaling in contanten, de aandeelhouders hoeven namelijk geen kapitaal te storten. Het betreft hier alleen een deelname in het verhoogde opvraagbare kapitaal. Hiervoor wordt in het begrotingsonderdeel 01 03 01 02 (EBWO, opvraagbare gedeelte van het geplaatste kapitaal) een pro memorie melding/aantekening gemaakt. Hierin wordt verwezen naar het voorwaardelijke karakter van de opvraging (alleen als de bank in solvabiliteitsproblemen komt, wat opvraging hoogst onwaarschijnlijk maakt want de bank heeft triple A status met 63 landen als aandeelhouders) en naar de omvang ervan (verhoging van opvraagbare deel van het kapitaal met € 270,13 miljoen). Eventuele budgettaire gevolgen dienen te worden opgevangen binnen de bestaande kaders van de EU-begroting.

- b) *Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden*: n.v.t.
- c) *Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger*: n.v.t.
- d) *Administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden*: n.v.t.
- e) *Administratieve lasten voor bedrijfsleven en burger*: n.v.t.

6. Implicaties juridisch

- a) *Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid, inclusief de toepassing van lex silencio positivo* : n.v.t.
- b) *Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen en kaderbesluiten), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen)*: aandeelhouders van de EBWO, dus ook de EU, hebben tot 30 april (of uiterlijk eind 2011 ingeval de Raad van bewindvoerders van de EBWO daartoe besluit) de tijd om in te schrijven op de nieuwe aandelen. De kapitaalverhoging van de EBWO treedt in werking wanneer op minstens 50% van de totale nieuwe aandelen is ingeschreven.
- c) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*: n.v.t.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

- a) *Uitvoerbaarheid*: n.v.t.
- b) *Handhaafbaarheid*: n.v.t.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden: n.v.t.

9. Nederlandse positie (belangen en eerste algemene standpunt)

Nederland heeft de kapitaalverhoging van de EBWO gesteund (zie de brief aan de Tweede Kamer van 25 juni 2010) en steunt ook het voorliggende besluit voor de EU-deelname aan de kapitaalverhoging. De kapitaalverhoging stelt de EBWO in staat om de landen in de EBWO-regio (landen in Midden- en Oost-Europa, de Kaukasus en Centraal-Azië, Mongolië en Turkije), die eveneens zijn getroffen door de crisis, te ondersteunen in hun herstel. Door de kapitaalverhoging kan de bank haar jaarlijkse uitleenvolume verhogen. De EBWO geeft hiermee zichtbaar gevolg aan de oproep van de G20 van mei 2009 om zeker te stellen dat er voldoende kapitaal beschikbaar is voor een adequate crisisrespons en het begeleiden van economisch herstel.

Ook de vormgeving van de kapitaalverhoging is een belangrijke reden voor het positieve Nederlandse oordeel. De kapitaalverhoging heeft een expliciet tijdelijk karakter. Dit past bij de aard

van de financieringsbehoefte (crisis en herstel) en het transitie mandaat van de EBWO. Het tijdelijke karakter van de kapitaalverhoging blijkt uit het feit dat de nieuw uit te geven aandelen aflosbaar zijn. Afhankelijk van de ongebruikte ruimte in het kapitaal kan in 2016 worden besloten een deel van de kapitaalverhoging weer ongedaan te maken (aan aandeelhouders af te lossen). De garanties die de EU en de lidstaten met deze kapitaalverhoging afgeven, kunnen dan weer worden verlaagd.

Fiche 2: Mededeling voortijdig schoolverlaten aanpakken

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 - Voortijdig schoolverlaten aanpakken: een essentiële bijdrage aan de Europa 2020-Agenda

Voorstel voor een aanbeveling van de Raad inzake beleid ter bestrijding van voortijdig schoolverlaten

Datum Commissiedocument

31 januari 2011

Nr. Commissiedocument

COM (2011) 18 en COM (2011) 19

Pre-lex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=200112

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=200113

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/docs/ia_2011/sec_2011_0097_en.pdf.

Behandelingstraject Raad

Het onderwerp zal worden besproken in de Onderwijs, Jeugd, Cultuur en Sportraad van mei 2011.

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van OCW

2. Essentie voorstel

Een van de hoofddoelen in de EU 2020-strategie is voortijdig schoolverlaten te verminderen tot 10% in 2020. Voortijdig schoolverlaten is een complex verschijnsel dat niet alleen gevolgen heeft voor de betrokkenen zelf (zoals ongunstig effect op levensinkomen en op gezondheid), maar dat ook gevolgen heeft voor economie en samenleving. Zo is voor groei en innovatie een geschoolde beroepsbevolking van groot belang. De mededeling bevat een analyse van de gevolgen van voortijdig schoolverlaten op het individuele vlak, voor de samenleving en voor de economie, geeft een overzicht van de oorzaken en van de huidige en toekomstige maatregelen op EU-niveau voor de aanpak van dit probleem. Voortijdig schoolverlaten is niet alleen een schoolgebonden probleem: de oorzaken moeten volgens de Commissie vanuit verschillende invalshoeken zoals sociaal, jeugd-, gezins-, gezondheids-, buurt-, werkgelegenheids- en onderwijsbeleid aangepakt worden. Deze mededeling gaat dan ook vergezeld van voorstel voor een aanbeveling van de Raad en een

werkdocument van de diensten van de Commissie waarin een kader wordt geschetst voor zulke brede beleidsbenaderingen, aan de hand waarvan de lidstaten effectief beleid voor het terugdringen van voortijdig schoolverlaten kunnen ontwikkelen met gedetailleerde voorbeelden van de huidige beleidsmaatregelen.

3. 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?

De Commissie kondigt in de mededeling een strategie aan om voortijdig schoolverlaten binnen de EU te verminderen tot 10% in 2020 (een van de hoofddoelen van de Europa 2020-strategie). De Commissie onderkent de gevolgen die schooluitval op het individu, maar ook op de (economische) samenleving hebben. De Commissie legt ook de link met de eerdere aanbeveling 'Jeugd in beweging'.

De lidstaten zijn in het kader van de Europa 2020-strategie overeengekomen de Europese hoofddoelen te vertalen naar nationale doelen, waarbij rekening wordt gehouden met de startpositie en nationale omstandigheden. In het nationale hervormingsprogramma, dat in april 2011 aan de Commissie wordt verzonden, zullen de ambities van het kabinet op het terrein van voortijdige schoolverlaters beleidsmatig nader worden uitgewerkt.

De Commissie heeft zowel een mededeling als een voorstel voor een aanbeveling van de Raad over voortijdig schoolverlaten gepubliceerd.

In de voorgestelde aanbeveling verzoekt de Raad de lidstaten om:

- de voornaamste factoren te inventariseren die leiden tot voortijdig schoolverlaten en ontwikkelingen op nationaal, regionaal en lokaal niveau te volgen;
- breed opgezet en sectoroverschrijdend beleid te formuleren en uit te voeren om schooluitval tegen te gaan, waarbij rekening wordt gehouden met specifieke omstandigheden.

In de voorgestelde aanbeveling beveelt de Raad de lidstaten aan om een breed opgezet beleid voor de bestrijding van voortijdig schoolverlaten vast te stellen en daarvoor zorg te dragen waarbij het accent dient te liggen op preventie, interventie en compensatie.

Dit wordt in de mededeling verder uitgewerkt tot:

- Preventie: voorkomen dat er omstandigheden ontstaan waarbij processen in gang gezet worden die tot voortijdig schoolverlaten leiden (o.a. grotere deelname aan kwalitatief goede voor- en vroegschoolse educatie en opvang).
- Interventie: nieuwe moeilijkheden in een vroeg stadium aanpakken en trachten te voorkomen dat deze leiden tot schooluitval. Deze maatregelen kunnen voor de individuele leerling zijn of voor de hele school of opleidingsinstelling (o.a. vroegwaarschuwingssystemen, efficiëntere vorm van hulp aan risicoleerlingen).

- Compensatie: bieden van mogelijkheden tot onderwijs en opleiding aan voortijdig schoolverlaters. Hiermee wordt de re-integratie van jongeren in het reguliere onderwijs ondersteund en krijgen deze jongeren een tweede kans.

Volgens de aanbeveling dient deze strategie eind 2012 worden opgezet in overeenstemming met de nationale doelen. Daarnaast dienen in de strategie adequate maatregelen te worden opgenomen voor groepen met een groter risico op schooluitval. De Raad beveelt aan om de strategie voor deze groepen zowel op het algemene onderwijs als op specifieke problemen van deze groepen te richten. Eveneens beveelt de Raad aan om de maatregelen in het relevante kinder- en jongerenbeleid te integreren.

Om de lidstaten beter bij de totstandkoming van efficiënt en effectief beleid ter bestrijding van voortijdig schoolverlaten te ondersteunen, zullen er verscheidende maatregelen en hulpmiddelen ter beschikking worden gesteld. In de aanbeveling worden daar de volgende ondersteuningsmogelijkheden en maatregelen en hulpmiddelen voor genoemd. De Raad nodigt de Commissie uit om:

- een bijdrage te leveren aan de initiatieven van de lidstaten door de ontwikkelingen op Europees niveau te volgen en trends vast te stellen;
- de opstelling van de nationale strategieën en de uitwisseling van ervaringen en goede voorbeelden te ondersteunen, om een doeltreffend wederzijdse leerproces te bevorderen en om onderwijsresultaten te verbeteren van kinderen uit groepen die risico op schooluitval lopen;
- beleid ter bestrijding van schooluitval in alle relevante, door de Commissie beheerde werkzaamheden ten behoeve van kinderen en jongeren te ondersteunen en sectoroverschrijdende samenwerking te stimuleren;
- de aanzet te geven tot studies, vergelijkend onderzoek en samenwerkingsprojecten;
- in samenwerking met de lidstaten er zorg voor te dragen dat het programma 'Een leven lang leren', de Europese structuurfondsen en het kaderprogramma voor onderzoek en innovatie de tenuitvoering van nationale strategieën ondersteunen en er een bijdrage aan leveren;

In de mededeling worden daar de volgende onderdelen aan toegevoegd of verder uitgewerkt:

- Het voorstel voor een aanbeveling van de Raad inzake beleid ter bestrijding van voortijdig schoolverlaten dat dusdanig geformuleerd is dat het lidstaten kan helpen strategieën te ontwikkelen met een hoog rendement en een goede kosten-batenverhouding.
- In de volgende mededelingen van de Commissie wordt de relatie tussen het betreffende beleidsterrein en voortijdig schoolverlaten gelegd. Dit gaat gelden voor de mededelingen die in 2011 zullen verschijnen over 'voor- en vroegschoolse educatie en opvang', 'nieuwe Europese integratieagenda' en 'een nieuwe impuls voor Europese samenwerking op het gebied van beroepsonderwijs en -opleiding ter ondersteuning van de Europa 2020-strategie'.
- Begin 2011 zal de Commissie een benchmark voor het meten van de inzetbaarheid van jongeren voorstellen.

- Een groep van besluitnemers op Europees niveau zal de tenuitvoeringlegging van de aanbeveling begeleiden en de Commissie en de Raad ondersteunen bij het volgen van de ontwikkelingen in de lidstaten en op Europees niveau.
- Besprekingen op ministerieel niveau worden voortgezet.
- De programma's 'Een leven lang leren' en 'Onderzoek en innovatie' zullen intensiever worden benut om experimenten en innovatieve benaderingen ter vermindering van voortijdig schooluitval te ondersteunen. Tot de financieringsprioriteiten voor 2011 behoren onder andere het terugdringen van voortijdig schoolverlaten.
- De Europese structuurfondsen worden gezien als zeer belangrijke bronnen voor de financiering van nationale en regionale maatregelen voor vermindering van schooluitval.

In de jaarlijkse 'Annual Growth Survey' (op 12 januari jl. is de Annual Growth Survey van dit jaar verschenen) beschrijft de Commissie onder andere haar visie op de voortgang van de doelen van de Europa 2020-strategie.

Bevoegdheidsvastelling

De EU is bevoegd het beleid van de lidstaten op het gebied van onderwijs, beroepsopleiding en jongeren te ondersteunen of aan te vullen (artikel 6 VWEU). Nederland zal er scherp op toezien dat de door de Commissie voorgestelde acties binnen dit kader blijven. Nederland zal blijven benadrukken dat de inhoud van het onderwijs en de opzet van het onderwijsstelsel een nationale bevoegdheid is. De aanbeveling is in overeenstemming met artikel 9 VWEU.

Het voorstel voor een aanbeveling van de Raad is gebaseerd op de artikelen 165 en 166 VWEU. Op basis van deze artikelen (lid 4 in beide artikelen) kan de Raad op voorstel van de Commissie aanbevelingen aannemen op het gebied van onderwijs, beroepsopleiding, jeugd en sport. De Raad beslist met gekwalificeerde meerderheid van stemmen. Nederland acht dit de juiste rechtsbasis.

Subsidiariteit

Kennisdeling binnen de EU is bij uitstek een onderwerp dat door de EU opgepakt kan worden. Verder vindt Nederland dat de Commissie een faciliterende rol kan spelen bij het ontwikkelen van doeltreffender beleid om voortijdig schoolverlaten te verminderen. Het is echter aan de afzonderlijke lidstaten zelf om te beslissen welke maatregelen ze vaststellen passend binnen hun nationale wet- en regelgeving. Alles overwegend is het oordeel aanzien van deze aanbeveling voor wat betreft het subsidiariteitsbeginsel positief.

Proportionaliteit

Voor zover al tot een beoordeling kan worden overgegaan, luidt het oordeel over de proportionaliteit positief. De aangekondigde acties zijn niet wetgevend en beperken zich tot het ondersteunen van de lidstaten in hun doelstelling om het percentage voortijdig schoolverlaten te verminderen. De voorstellen zijn in lijn met de in juni aangenomen Europa 2020-strategie.

Financiële gevolgen

De mededeling heeft geen directe gevolgen voor de rijksbegroting. De Commissie geeft aan dat het voorstel geen gevolgen heeft voor de EU-begroting.

Nederland vindt dat de Commissie met het voorstel om de Europese Structuurfondsen als financieringsbron te gebruiken teveel vooruitloopt op de discussie over de nieuwe EU-meerjarenbegroting. Nederland is er voorstander van om de cohesiemiddelen voortaan gericht in te zetten op een beperkt aantal thema's, gebaseerd op de doelen van de Europa 2020-strategie, én dat de structuurfondsen en cohesiefondsen zich in de toekomst moeten richten op de minst welvarende regio's in de minst welvarende lidstaten. Nederland kan dus niet op voorhand instemmen met financieringsvoorstel van de Commissie.

4. Nederlandse positie over de mededeling

Het streven om het percentage voortijdig schoolverlaters terug te dringen staat hoog op de agenda van de EU. Nederland kan de inzet op dit beleidsterrein onderschrijven. Het blijft van belang voor de (Europese) kenniseconomie dat alle talenten van alle jongeren wordt benut. Een stap in de goede richting is hierbij de focus op het halen van een startkwalificatie voor jongeren die hier cognitief toe in staat zijn. Op nationaal niveau is er veel aandacht voor voortijdig schoolverlaten. Met het voortzetten van het project 'Aanval op schooluitval' kiest het huidige kabinet voor een verscherpte inzet op het terugdringen van voortijdig schoolverlaten.

Inventariseren van oorzaken van schooluitval (nationaal, regionaal en lokaal)

Nederland steunt de aanbeveling om bij de aanpak van het verminderen van voortijdig schoolverlaten in te zetten op een analyse van de oorzaken van schooluitval, zowel landelijk, regionaal als lokaal.

Inzetten op breed opgezet en sectoroverstijgend beleid met daarbij het accent op preventie, interventie en compensatie

Nederland kan deze aanbeveling ondersteunen. Voortijdig schoolverlaten is een complex probleem dat niet één oorzaak en niet één oplossing kent. Toch blijft de keuze wáár het beleid op in te zetten een nationaal besluit. Op dit moment ligt de focus van het Nederlandse beleid op preventie en integratie. Nederland houdt zelf de mogelijkheid om hier een wijziging in aan te brengen, mocht dit nodig zijn.

Deze autonomie geldt ook voor het nationale beleid om te bepalen of er specifiek beleid wordt ontwikkeld voor groepen die een vergroot risico hebben om uit te vallen.

Ondersteuning door de Commissie: maatregelen en hulpmiddelen

Nederland kan instemmen met de voorgestelde ondersteuning van de Commissie aan de lidstaten. Nederland is daarbij in principe bereid om mee te werken aan het bevorderen van kennisuitwisseling en om deel te nemen aan vergelijkende onderzoeken, mits daarbij ook het Nederlandse leerproces wordt bevorderd en er geen dubbeling ontstaat met het werk wat de OESO en de Raad van Europa op dit gebied reeds uitvoeren.

In één van de maatregelen in de aanbeveling staat dat een groep van besluitnemers, waarin diverse lidstaten zijn vertegenwoordigd, op Europees niveau de uitvoering van de aanbeveling zal

begeleiden en de Commissie en de Raad zal ondersteunen bij het volgen van de ontwikkelingen in de lidstaten en op Europees niveau. Onduidelijk is wat hiermee bedoeld wordt. Nederland zal op dit punt om nadere toelichting vragen.

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 productieketens, 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.

3. 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 onderstreept 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 monitoringssysteem 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.