



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 20 maart 2023
(OR. en)

7568/23
ADD 5

Interinstitutioneel dossier:
2023/0079(COD)

COMPET 234
IND 123
MI 213
POLCOM 49
RELEX 367
RECH 95
IA 46
CODEC 412

VOORSTEL

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	17 maart 2023
aan:	mevrouw Thérèse BLANCHET, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
nr. Comdoc.:	SWD(2023) 162 final
Betreft:	WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG [...] bij het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een kader om een veilige en duurzame voorziening van kritieke grondstoffen te waarborgen, en tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1724 en (EU) 2019/1020

Hierbij gaat voor de delegaties document SWD(2023) 162 final.

Bijlage: SWD(2023) 162 final

Brussel, 16.3.2023
SWD(2023) 162 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE
SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG

[\[...\]](#)

bij het

voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad

**tot vaststelling van een kader om een veilige en duurzame voorziening van kritieke
grondstoffen te waarborgen, en tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 168/2013,
(EU) 2018/858, (EU) 2018/1724 en (EU) 2019/1020**

{COM(2023) 160 final} - {SEC(2023) 360 final} - {SWD(2023) 160 final} -
{SWD(2023) 161 final}

Samenvatting
Effectbeoordeling van de Europese verordening kritieke grondstoffen
A. Wat is het probleem en waarom is het een probleem op EU-niveau?
Kritieke grondstoffen zijn onmisbare inputs in onze economie, met name omdat zij worden gebruikt voor de productie van technologieën die nodig zijn voor de uitrol van groene energie, voor de digitale transitie of voor strategische toepassingen in de gezondheidszorg of op defensiegebied. Gezien de toenemende behoeften als gevolg van de dubbele transitie zal de vraag naar die materialen naar verwachting exponentieel toenemen, zowel in de EU als op mondiaal niveau, hetgeen tot een kloof tussen vraag en aanbod zal leiden. Daarnaast is de voorziening van kritieke grondstoffen aan de EU zowel in het extractie- als in het verwerkingsstadium sterk geconcentreerd, vaak in één derde land. Indien de EU geen voldoende voorziening van kritieke grondstoffen veilig weet te stellen, zou haar blijvende afhankelijkheid haar blootstellen aan de volgende risico's: geopolitieke kwetsbaarheid, negatieve gevolgen voor het milieu en de samenleving, verstoringen van de industriële toeleveringsketens, hoge en volatiele prijzen die de groene transitie vertragen, dominante leveranciers van kritieke grondstoffen die hun marktmacht in downstreamindustrieën inzetten. Gelet op bovenstaande is het belangrijkste geconstateerde probleem het gebrek aan veilige en duurzame toegang van de EU tot kritieke grondstoffen, hetgeen wordt verergerd door drie subproblemen: onvoldoende anticipatie en beperking van voorzieningsrisico's, een onderontwikkeld potentieel van interne voorziening van grondstoffen in de EU als gevolg van onvoldoende capaciteit in verschillende stadia van de waardeketen, en onvoldoende duurzaamheid en circulariteit bij het betrekken van kritieke grondstoffen in de EU.
Wat moet worden bereikt?
De algemene doelstelling van de verordening kritieke grondstoffen is het aanpakken van het belangrijkste probleem: het gebrek aan veilige en duurzame toegang van de EU tot kritieke grondstoffen. Om het probleem zo goed mogelijk aan te pakken, worden de vastgestelde onderliggende oorzaken rechtstreeks aangepakt met de volgende specifieke doelstellingen: specifieke doelstelling 1: bewustmaking van de EU-industrie en beperking van de risico's in de mondiale toeleveringsketen van kritieke grondstoffen; specifieke doelstelling 2: vergroting van de capaciteit van de EU-waardeketen van kritieke grondstoffen op de interne markt; specifieke doelstelling 3: verkleining van de milieuoetafdruk van het verbruik van kritieke grondstoffen in de EU. Deze doelstelling kan echter niet worden verwezenlijkt met enkel het regelgevingsinitiatief waarop deze effectbeoordeling betrekking heeft. Versterkte inspanningen om de internationale handel en investeringen te diversifiëren, zorgen voor onverstoorde internationale markten en bevordering van strenge sociale en milieunormen in partnerschappen en samenwerking met derde landen. Er zullen ook meer onderzoeks- en innovatie-inspanningen nodig zijn om kritieke grondstoffen te vervangen en de milieueffecten van de winning van hulpbronnen tot een minimum te beperken, en vaardigheden te ontwikkelen en maatschappelijk draagvlak te creëren. Deze aspecten worden verder uitgewerkt in de mededeling die de Europese verordening kritieke grondstoffen vergezelt en daar deel van uitmaakt.
Wat is de toegevoegde waarde van maatregelen op EU-niveau (subsidiariteit)?

Optreden van de EU is nodig om schaalvoordelen en toepassingsvoordelen te creëren en de versnippering van de inspanningen en de daarmee gepaard gaande inefficiënties te beperken of te voorkomen. Volgens deze logica zijn de voorgestelde acties gericht op gebieden waar optreden op het niveau van de Unie aantoonbare meerwaarde biedt vanwege de omvang, snelheid en reikwijdte van de benodigde inspanningen. Zo zijn acties voor het mobiliseren van investeringen in projecten inzake kritieke grondstoffen in de hele waardeketen, gezien de omvang van de benodigde investeringen en het feit dat de daaruit voortvloeiende capaciteiten de volledige interne markt moeten dienen, het doeltreffendst op het niveau van de Unie. Daarnaast zullen acties ter verbetering van de monitoringcapaciteiten op het niveau van de Unie doeltreffender zijn dan ongecoördineerde acties. De lidstaten en de Commissie zullen samen beter kunnen anticiperen op verstoringen van de voorziening dan wanneer de lidstaten dit op uiteenlopende manieren zouden doen. In het voorgestelde kader moet een efficiëntere taakverdeling mogelijk zijn, en moet relevante informatie worden gedeeld om dubbel werk te voorkomen.

B. Oplossingen

Welke opties dienen zich aan? Is er een voorkeursoptie? Zo nee, waarom niet?

De opties zijn ingedeeld in verschillende pijlers waarin verschillende beleidsbenaderingen worden voorgesteld om specifieke doelstellingen te verwezenlijken. In de opties worden verschillende reeksen beleidsbenaderingen gecombineerd op basis van hun ambitieniveau, maar ook op basis van hetgeen met verschillende governancestructuren haalbaar is, zodat de taken die elke optie met zich meebrengt van voldoende middelen worden voorzien.

Beleids optie 1 voorziet in een mechanisme om doelstellingen voor strategische grondstoffen vast te stellen. Deze optie omvat een governancestructuur onder een daartoe opgerichte EU-raad voor kritieke grondstoffen die wordt ondersteund door een netwerk van nationale agentschappen en operationeel vermogen binnen de Commissie. Deze entiteit zou monitoringcapaciteit opbouwen, de coördinatie van strategische EU-voorraden mogelijk maken en ervoor zorgen dat bedrijven beter voorbereid zijn op verstoringen van de voorziening. De optie bevat elementen ter ondersteuning van de waardeketen, met name door middel van coördinatie van de exploratie, betere ondersteuning van nationale projecten inzake kritieke grondstoffen en gemakkelijkere toegang tot financiering. Wat circulariteit betreft, voorziet deze optie in een aanbeveling gericht op kleine consumentenelektronica en in de aankondiging van toekomstige acties. De EU zal zich meer inspannen voor de vaststelling van internationale normen, alsook van minimumvereisten voor certificeringsregelingen voor de duurzaamheid van kritieke grondstoffen en informatievereisten met betrekking tot de milieuvoetafdruk van kritieke grondstoffen die in de EU in de handel worden gebracht.

Beleids optie 2 voorziet in hetzelfde governancemechanisme als optie 1, en in taken op het gebied van monitoring, strategische voorraden en risicoparaatheid. Verder wordt met deze optie de waardeketen in de EU versterkt door middel van de ontwikkeling van strengere exploratieverplichtingen en het uitvoeren van strategische projecten in de waardeketen van strategische grondstoffen. Deze projecten zouden baat hebben bij gestroomlijnde vergunningverlening en gemakkelijkere toegang tot financiering. Circulariteitsmaatregelen betreffen onder meer gerichte wijzigingen van de richtlijn winningsafval. Maatregelen inzake normen betreffen onder meer de ontwikkeling van aanvullende normen voor industriële processen, en maatregelen inzake de milieuvoetafdruk betreffen onder meer de geleidelijke ontwikkeling van drempelwaarden voor kritieke grondstoffen indien uit een specifieke

beoordeling blijkt dat dit geen gevolgen heeft voor de voorzieningszekerheid. Bij beleids optie 3 wordt een externe capaciteit op het gebied van governance ontwikkeld, waardoor het mogelijk is ambitieuze maatregelen voor te stellen met betrekking tot strategische voorraden, monitoring en risicoparaatheid. Ook bouwt deze optie voort op het concept van strategische projecten, die in aanmerking zouden komen voor aanvullende steun via specifieke middelen van de lidstaten en een Europees fonds voor kritieke grondstoffen. Deze optie omvat dezelfde maatregelen inzake circulariteit, normen en de milieuvoetafdruk als beleids optie 2.
Alle beleids opties bouwen voort op de begrippen “kritieke grondstoffen” en “strategische grondstoffen”. Deze laatste zijn specifieke kritieke grondstoffen die nodig zijn voor bijzonder strategische toepassingen. Uit de effectbeoordeling komt optie 2 naar voren als de voorkeursoptie, met name wat betreft efficiëntie en steun van de belanghebbenden. Er moet worden opgemerkt dat optie 3 een hoger ambitieniveau heeft en de doelstellingen doeltreffender zou verwezenlijken.
Hoe reageren de verschillende belanghebbenden? Wie steunt welke optie?
Vanwege de verscheidenheid van de voorgestelde pijlers is het niet eenvoudig om de standpunten van de belanghebbenden onder de algemene opties te plaatsen. In plaats daarvan worden in de effectbeoordeling de standpunten van de belanghebbenden voor elke pijler uiteengezet. Al met al kan worden geconcludeerd dat belanghebbenden uit de sector voorstander zijn van de krachtige maatregelen die als optie 3 zouden worden voorgesteld, met name wat betreft governance en ondersteuning van de waardeketen. De standpunten van overheden lopen uiteen, maar er is een lichte voorkeur waarneembaar voor een netwerkgebaseerde benadering van de governance, zoals in optie 2. Het maatschappelijk middenveld zou voorstander zijn van de strengste maatregelen van opties 2 en 3 inzake circulariteit en de milieuvoetafdruk.
C. Effecten van de opties
Wat zijn de voordelen van de opties (indien hiervan sprake is, anders alleen van de belangrijkste opties)?
Optie 1 zal naar verwachting economische voordelen voor ondernemingen opleveren als gevolg van de streefcijfers voor de ontwikkeling van EU-steun. Ondernemingen zouden ook profiteren van de versterkte monitoringcapaciteit van de EU die het netwerk biedt, terwijl hun diversificatie en opbouw van veerkracht zouden worden gestimuleerd met nationale maatregelen. Ook zouden zij baat hebben bij gerichte steun voor de waardeketen met betrekking tot exploratie, vergunningverlening en financiering. Met maatregelen op het gebied van de afvalwetgeving zou de nuttige toepassing van afval worden gestimuleerd, en met de vereisten inzake de milieuvoetafdrukverklaring en acties met betrekking tot normen zou de kwaliteit van informatie over duurzaamheid toenemen. Optie 2 zou meer voordelen opleveren dan optie 1. Waar de acties inzake governance, monitoring en strategische voorraden dezelfde zijn als in optie 1, worden de onderliggende oorzaken van de problemen met acties ter ondersteuning van de waardeketen strategischer en omvattender aangepakt. Door de ontwikkeling van strategische projecten voor te stellen en die te ondersteunen met gestroomlijnde vergunningverlening en toegang tot financiering, zou deze optie beter bijdragen tot het verwezenlijken van de voorzieningsdoelstellingen van de EU voor strategische grondstoffen in de hele waardeketen, waarbij ook het concurrentievermogen van downstreamgebruikers wordt vergroot. Consumenten zouden beter worden geïnformeerd door

middel van de milieuvoetafdrukverklaringen van kritieke grondstoffen. Maatregelen inzake exploratie of afval, met name inzake recyclingdoelstellingen, zouden ook de ontwikkeling van een sterke markt voor secundaire grondstoffen bevorderen.

Optie 3 zou naar verwachting nog grotere economische voordelen opleveren voor ondernemingen en de economie in het algemeen, met name door middel van meer steun voor monitoring, strategische voorraden of risicodiversificatie, uitgevoerd door middel van extern operationeel vermogen. De financieringssteun voor strategische projecten in deze optie zou uit een fonds met een breder bereik komen. Ook zouden strategische projecten worden aangeduid als zijnde van zwaarwegend algemeen belang, waardoor de lidstaten meer administratieve capaciteit voor de ondersteuning daarvan zouden hebben. De duurzaamheid van kritieke grondstoffen op de markt zou door middel van drempelwaarden voor milieuvoetafdrukken worden verhoogd. De bepalingen over afval, de milieuvoetafdruk en normen zijn dezelfde als in optie 2.

Wat zijn de kosten van de opties (indien hiervan sprake is, anders alleen van de belangrijkste opties)?

Optie 1 brengt zo min mogelijk administratieve kosten met zich mee voor grote ondernemingen in de waardeketen van kritieke grondstoffen, die verslag zouden moeten uitbrengen over monitoringinformatie, en voor sommige downstreamfabrikanten. Er is ook sprake van kosten in verband met de milieuvoetafdruk die zouden gelden voor alle ondernemingen die kritieke grondstoffen verkopen waarvoor berekeningsregels beschikbaar zijn en voor ondernemingen die algemene claims over de milieuvoetafdruk willen doen. De kosten voor de Commissie en de lidstaten hebben met name betrekking op de handhaving van de voorgestelde maatregelen, met name het opzetten van een governancestructuur voor de uitvoering van de taken, en met verslagleggingsverplichtingen voor de lidstaten (bijvoorbeeld over exploratie).

Optie 2 houdt vergelijkbare kosten voor ondernemingen in. Daar bovenop komen nieuwe kosten voor exploitanten van winningsafval en producenten van elektrische en elektronische apparatuur om informatie over kritieke grondstoffen in hun afvalstromen, respectievelijk producten, te verstrekken. De kosten voor de lidstaten zouden toenemen als gevolg van aanvullende vereisten voor exploratie, hoewel die kosten zouden worden verspreid naargelang de oppervlakte van een land. De Commissie zou voornamelijk kosten maken voor het opzetten van een doeltreffend governance- en monitoringsysteem en de uitvoering van andere maatregelen, bijvoorbeeld met betrekking tot circulariteit en de milieuvoetafdruk.

Optie 3 brengt aanzienlijke kosten voor de Commissie en de lidstaten met zich mee voor het opbouwen van extern operationeel vermogen. Hiermee zouden bredere acties mogelijk zijn waarmee de specifieke doelstellingen efficiënter kunnen worden verwezenlijkt, maar er zou aanzienlijke begrotingssteun voor nodig zijn. Naast kosten die vergelijkbaar zijn met die van opties 1 en 2, zou deze optie leiden tot hogere kosten voor ondernemingen, die zouden moeten voldoen aan aanvullende vereisten inzake paraatheid, strategische voorraden of audits van hun toeleveringsketens.

Wat zijn de gevolgen voor kmo's en het concurrentievermogen?

Kmo's, zoals nieuwe exploratieondernemingen, zouden onder de voorkeursmaatregelen profiteren van aanvullende gegevens en informatie die door de lidstaten worden verstrekt. Daarnaast zouden kmo's in de waardeketen van kritieke grondstoffen of in downstreamsectoren profiteren van aanvullende monitoring- en andere risicobeperkende maatregelen die zij zelf

waarschijnlijk niet zouden treffen. Zij zouden geen rechtstreekse administratieve kosten, bijvoorbeeld voor verslaglegging, hoeven te dragen. Ook zouden zij meer toegang tot financiering hebben. In het algemeen zou het concurrentievermogen van de EU-industrie worden ondersteund met dezelfde maatregelen waarvan kmo's voordeel ondervinden. De ontwikkeling van strategische projecten zou de veerkracht van de EU vergroten door de waardeketen van kritieke grondstoffen, en met name strategische grondstoffen, te versterken, waardoor downstreamsectoren zouden kunnen profiteren van een veiligere voorziening van kritieke grondstoffen die hen concurrerender maakt ten opzichte van concurrenten in andere delen van de wereld.
Zijn er significante gevolgen voor de nationale begrotingen en overheden?
De lidstaten zouden kosten moeten maken voor de deelname aan de governancestructuur, voor het delen van informatie met de raad kritieke grondstoffen en voor de uitvoering van maatregelen, bijvoorbeeld met betrekking tot de coördinatie van strategische voorraden, de risicoparaatheid van ondernemingen, vergunningverlening, afval en exploratie.
Zijn er nog andere significante gevolgen?
Er wordt niet voorzien dat dit initiatief andere significante gevolgen heeft. Er wordt naar verwachting geen ernstige afbreuk gedaan aan het milieu, terwijl juist maatregelen ter bevordering van de circulariteit van kritieke grondstoffen en de verbetering van de duurzaamheid ervan worden getroffen in de vorm van milieuvoetafdrukmaatregelen.
Evenredigheid?
De voorkeursoptie is meer in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel, aangezien daarmee geen specifiek extern operationeel vermogen wordt gecreëerd om taken in verband met kritieke grondstoffen uit te voeren. Dit houdt echter ook minder doeltreffendheid voor het verwezenlijken van de specifieke doelstellingen in.
D. Evaluatie
De Commissie zal de doeltreffendheid, efficiëntie, samenhang, relevantie en toegevoegde waarde voor de EU van dit wetgevingsinitiatief evalueren en vijf jaar na de datum van toepassing van de wetgevingshandeling een verslag over de belangrijkste bevindingen aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's voorleggen. De Commissie kan naar aanleiding van het evaluatieverslag voorstellen doen ter verbetering van de Europese verordening kritieke grondstoffen. Bij de uitvoering van die evaluatie moet ook worden gemeten in hoeverre de in de effectbeoordeling vermelde doelstellingen voor de Europese voorzieningscapaciteit zijn verwezenlijkt. Indicatoren om die voortgang te monitoren, zijn in de beoordeling opgenomen.