

Partnerschappen voor het beheer van kritieke grondstoffen

Enabel bevordert partnerschappen voor een duurzame en rechtvaardige mijnbouwindustrie door Europese en internationale ESG-regelgevingskaders te versterken.

Inleiding

Een vernieuwd industriebeleid staat hoog op de agenda, ook in de Europese Unie (EU). Dit leidt tot strategieën om de mondiale afhankelijkheid van toelevering te verminderen en verhoogt de vraag naar kritieke grondstoffen. Deze zijn essentieel voor de technologie-, energie-, militaire en elektronica-industrie (Europese Commissie, 2023). Derde landen, vooral in Afrika, zijn belangrijke partners. Vanwege de grote aanwezigheid van kritieke metalen en grondstoffen, vormt de ontwikkeling van mijnbouwprojecten op hun grondgebied een wereldwijde geo-economische uitdaging, maar ook een hefboom voor industrialisatie. Het is ook een kans om wederzijds voordelige partnerschappen tussen de EU en haar partnerlanden te versterken, om waardige werkgelegenheid en lokale toegevoegde waarde te creëren en de afhankelijkheid van toelevering te verminderen.

Voor veel mijnbouwlanden brengt hun afhankelijkheid van natuurlijke hulpbronnen echter ook macro-economische en bestuurlijke uitdagingen met zich mee, vaak de 'grondstoffenvloek' genoemd (Arezki et al., 2023). Een land wordt beschouwd als afhankelijk van grondstoffen wanneer de inkomsten uit mijnbouw meer dan 20% van de export of overheidsinkomsten bedragen (IMF, 2012). Volgens deze maatstaven blijkt dat, voor de periode 2018 tot 2020, 13 van de 17 Afrikaanse partnerlanden van België afhankelijk zijn: de Democratische Republiek Congo, de Centraal-Afrikaanse Republiek, Burundi, Mozambique, Tanzania, Oeganda, Mauritanië, Marokko, Burkina Faso, Guinee, Mali, Niger en Senegal.

De mijnbouwindustrie is bijzonder complex en bepaalde projecttypes worden gezien als investeringen met een hoog risico. Naast geologische onzekerheden, heeft de sector te maken met tal van toetredingsdrempels, intensief energieverbruik, hoge kapitaalkosten en aanzienlijke 'environment, social and governance'- of ESG-risico's. Het is essentieel om publieke en private spelers te ondersteunen

bij de effectieve toepassing van internationale en Europese kaders die de duurzaamheid van mijnbouwactiviteiten regelen.

Context

Europees in kaart brengen van kritieke grondstoffen

In 2020 heeft de Europese Commissie dertig kritieke grondstoffen aangeduid als essentieel voor de Europese economie (Europese Commissie, 2020 en 2021). In 2023 breidde de EU deze analyse uit naar zevenentachtig grondstoffen en evalueerde hun toeleveringsrisico en belang voor de economie. Zestig daarvan werden aangemerkt als kritiek en zijn onderworpen aan een specifieke monitoring, d.w.z. een criticiteitsanalyse (SCREEN2, 2023).

Verschillende kritieke mineralen worden gebruikt in strategische sectoren zoals energie, defensie en ruimtevaart. Zeldzame aardmetalen, kobalt, nikkel en wolfram worden gebruikt in militaire systemen (raketten, radar, motoren) en technologieën voor energietransitie (windturbines, zonnepanelen, enz.). Lithium, grafiet, silicium en fosfaat spelen een sleutelrol in batterijen en energieopslag. Andere ertsen, zoals beryllium, hafnium, zirkonium en rhenium, worden gebruikt in de ruimtevaart, in militaire toepassingen en in kernreactoren.

Europese grondstoffenverordening

De Verordening inzake kritieke grondstoffen voor Europa is van kracht sinds 23 mei 2024. Ze stelt een kader vast dat gericht is op het versnellen van de ontwikkeling van mijnbouwprojecten binnen de Unie en op het ondersteunen van de diversificatie van de invoerbronnen van strategische en kritieke grondstoffen (EU, 2024).

Het doel is om de EU minder afhankelijk te maken van externe aanvoer van kritieke grondstoffen door middel van invoer vanuit verscheidene derde landen. Overeenkomstig artikel 5, §1.b van de grondstoffenverordening mag geen enkel derde land de Unie voorzien van meer dan 65% van het jaarlijkse verbruik van een dergelijke strategische grondstof in alle relevante stadia van de verwerking.

De verordening is bedoeld om de veerkracht, de duurzaamheid en het concurrentievermogen van de strategische waardeketens van de EU te versterken. Daartoe moedigt ze de lidstaten aan steun te verlenen aan de uitvoering van strategische projecten in derde landen, mits deze duurzaam en inclusief zijn en tot wederzijds voordeel strekken. Deze projecten moeten:



Partnerschappen voor het beheer van kritieke grondstoffen

- bijdragen aan de creatie van lokale toegevoegde waarde,
- de risico's in verband met de toelevering aan de Unie beperken,
- de verwerkingscapaciteit voor kritieke grondstoffen verbeteren (artikelen 5 en 6).

In deze context zijn de identificatie, selectie en ondersteuning van strategische investeringsprojecten in de hele waardeketen, in partnerschap met derde landen, essentiële hefboven voor het bereiken van de doelstellingen van de verordening (artikel 7).

Artikel 37 van de verordening zet de doelstellingen van de EU op het gebied van internationale samenwerking voor de uitvoering in derde landen uiteen en stelt dat de lidstaten "de Commissie kunnen ondersteunen bij de uitvoering van de in de strategische partnerschappen bepaalde samenwerkingsmaatregelen in de grondstoffenwaardeketen". De EU heeft strategische partnerschapsovereenkomsten ondertekend met 14 landen, waaronder de Democratische Republiek Congo, Zambia en Namibië.

NDICI-Europa in de wereld

Het NDICI (instrument voor nabuurschap, ontwikkeling en internationale samenwerking) en het bijhorende financiële instrument EFSD+ (Europees Fonds voor duurzame ontwikkeling) zijn de belangrijkste instrumenten voor de uitvoering van de grondstoffenverordening (EU, 2021). Hoewel de mijnbouwsector slechts in beperkte mate wordt genoemd, wordt in de bijlage verwezen naar de noodzaak om een rechtvaardige en duurzame toegang tot grondstoffen afkomstig uit de mijnbouw te waarborgen, waarbij de mensenrechten worden gerespecteerd en de nadruk wordt gelegd op transparantie, zorgvuldigheid van de kant van investeerders en de bestrijding van corruptie (bijlage II, artikel 5). Het EFSD+, dat garanties biedt voor schuldfinanciering of aandelenfinanciering, een kader voor kredietrisicobeheer en technische bijstand, is gericht op het ondersteunen van mijnbouwinvesteringen in de volledige waardeketen van kritieke grondstoffen – van exploratie tot verwerking, met inbegrip van recycling. Het beoogt ook het bevorderen van het koolstofvrij maken, afvalbeheer, energie-efficiëntie, naleving van sociale en milieunormen en de integratie van lokale kmo's in circulaire waardeketens die verbonden zijn met de Europese markt worden bevorderd.

Positionering van België in de mijnbouwsector (in ontwikkeling)

De FOD Buitenlandse Zaken bereidt een strategische nota voor over kritieke grondstoffen. De positie van België in de sector van de mijnbouwgrondstoffen is gericht op partnerschappen met wederzijds voordeel en bouwt voort op initiatieven zoals de Europese grondstoffenverordening en het Global Gateway-initiatief, terwijl wordt samengewerkt met andere Belgische spelers en Europese partnerschappen worden verkend. De aandachtspunten zijn transparantie en goed beheer van natuurlijke grondstoffen, mobilisatie van nationale grondstoffen en inzet op duurzaamheid door naleving van ESG-normen. België richt zich ook op due diligence om te zorgen voor verantwoorde praktijken in de volledige

toeleveringsketen, in overeenstemming met de OESO-richtlijnen voor due diligence in verantwoorde mijnbouwwaardeketens (2016). Een andere strategische focus ligt op artisanale en kleinschalige mijnbouw, rekening houdend met lokale kwetsbaarheden en conflictpreventie, om investeringen te garanderen die inclusieve en duurzame groei bevorderen.

Positionering van Enabel

Enabel zet zich in voor het ontwikkelen van strategische en wederzijds voordelige partnerschappen ter ondersteuning van een inclusieve, duurzame mijnbouwindustrie die een katalysator is voor structurele transformatie. Deze inzet neemt de vorm aan van steun om regelgevende en institutionele kaders te versterken, met als doel de ontwikkeling van lokale inhoud (lokale industriële structuur en competenties) te stimuleren, de lokale economische impact te maximaliseren en naleving van ESG-vereisten in lijn met Europese en internationale normen te garanderen. Deze aanpak helpt de basis te leggen voor verantwoorde industrialisatie, het genereren van waardig werk en lokale toegevoegde waarde, en tegelijkertijd de Europese aanvoer van cruciale metalen en mineralen veilig te stellen en te diversifiëren.

Enabel wil zijn inspanningen richten op capaciteitsopbouw in rechtsgebieden waar de bestuursystemen over weinig middelen beschikken, door de verbeterde toepassing van nationale en internationale wettelijke kaders te ondersteunen voor een transparanter en duurzamer beheer van mijnbouwgrondstoffen die waardige tewerkstelling voortbrengen. Enabel zal echte additionaliteit garanderen door ervoor te zorgen dat zijn projecten de verplichtingen en investeringen van de private sector aanvullen en versterken, zonder deze te vervangen.

Op het gebied van partnerschappen werkt Enabel wereldwijd samen met de EU via NDICI-Europa in de wereld, en ondersteunt projecten die bijdragen aan de prioriteiten van duurzaamheid, groene transitie en het creëren van lokale toegevoegde waarde. Deze samenwerking gaat gepaard met een Team Belgium aanpak en het creëren van synergieën met de Europese Investeringsbank en de andere ontwikkelingsagentschappen en financiële instellingen van de EU-lidstaten, evenals met multilaterale ontwikkelingsbanken zoals de Wereldbank en de Afrikaanse Ontwikkelingsbank. Bovendien wil Enabel haar positionering ten opzichte van de private sector, Belgische overheidsinstellingen en andere landen verder ontwikkelen.

Enabel zet zich reeds in voor de uitvoering van de grondstoffenverordening

In de Democratische Republiek Congo ondersteunt Enabel het ministerie van Financiën bij het opstellen en uitvoeren van de routekaart 2025-2027 voor het macrobudgettaire en financiële beheer van mijnbouw- en oliereserves. Als onderdeel van zijn thematische portefeuille rond sociale bescherming en waardig werk, promoot Enabel actief waardig werk in de mijnsector en heeft met succes artisanale mijnwerkers opgeleid rond hun arbeidsrechten en veiligheid, de arbeidsinspectie ondersteund, sensibiliseringscampagnes georganiseerd en vakbonden versterkt in samenwerking met Belgische en lokale organisaties (Coördinatieplatform voor waardig werk).

Regelgevingskader van Enabel voor verantwoorde ontwikkeling van mijnbouwprojecten

Het versterken van het ESG-regelgevend kader in de private sector is een strategische prioriteit voor Enabel sinds de inwerkingtreding van de Belgische wet op de ontwikkelingssamenwerking van 19 maart 2013. Deze wet structureert de Belgische actie binnen een benadering die gebaseerd is op de bevordering van bestuur en inclusieve groei, rond drie pijlers:

- eerbiediging van de mensenrechten en de rechtsstaat,
- bedrijfszorgplicht,
- de bevordering van waardig werk volgens de vier pijlers die zijn gedefinieerd door de Internationale Arbeidsorganisatie: de bevordering van waardig werk, sociale bescherming, respect voor rechten op het werk en sociale dialoog.

Deze aanpak wordt ook ondersteund door internationale en Europese normen en voorschriften. Dit zijn onder andere de OESO-richtlijnen over het bestuur van multinationals, de mijnbouwsector en verantwoord inkopen, de United Nations Guiding Principles, de Equator Principles, de Europese verordening over conflictmineralen, het verbod op producten die zijn vervaardigd met dwangarbeid en afkomstig zijn van ontbossing en, meer recent, de Europese richtlijn over de zorgplicht met betrekking tot duurzaam ondernemen. De projecten van Enabel voldoen ook aan de richtlijnen van het NDICI.

Enabel ondersteunt ook de oprichting van opleidingscentra in Katanga die technische opleidingen, stages en duale leerprogramma's aanbieden die met name gericht zijn op inzetbaarheid in de mijnbouwsector en het stimuleren van lokale inhoud.

In Oeganda ondersteunt Enabel lokale overheden bij de strategische planning en het budgettaire beheer van fiscale middelen die voortkomen uit royalty's uit de mijnbouw. Deze aanpak is gericht op het bevorderen van de ontwikkeling van lokale inhoud, het versterken van waardeketens op zowel lokaal als nationaal niveau en het creëren van werkgelegenheid voor de lokale bevolking, om te zorgen voor een inclusieve en duurzame verdeling van de economische voordelen die worden gegenereerd door industriële investeringen.

In Ivoorkust houdt Enabel toezicht op de uitvoering van de Belgische financiering voor het programma 'Artisanale en kleinschalige mijnbouw in de Sahel' van de Wereldbank, dat de mechanisering en semi-industrialisering van de artisanale goudmijnen moet ondersteunen.

In Tanzania bereidt Enabel een project voor om verantwoord investeren in de mijnbouwsector aan te moedigen. De nadruk ligt op het samenbrengen van lokale mijnbouwbedrijven, investeerders en Europese afnemers. Het project voorziet ook in opleiding, steun voor lokale kmo's en verwerking van bijproducten uit de mijnbouw.

Aanbevelingen

Gebruikmakend van de eigen ervaring en de noodzaak om een veeleisend regelgevingskader te implementeren, is het aanbod van Enabel voor 'mijnbouw-governance' opgebouwd rond de 12 aanbevelingen voor projecten die zijn ontworpen om de uitvoering van de Europese grondstoffenverordening te ondersteunen. Het algemene doel van de inzet van Enabel is het bevorderen van de ontwikkeling van duurzame en inclusieve mijnbouwclusters, die hefboomen zijn voor verantwoorde industrialisatie die waardige tewerkstelling, lokale toegevoegde waarde en wederzijds voordelige partnerschappen ondersteunt. Enabel is zich bewust van het economische potentieel dat deze clusters vertegenwoordigen voor partnerlanden, maar ook van de bijbehorende risico's en zet zich in om overheden en hun private partners te ondersteunen bij het toezicht op en de effectieve uitvoering van deze investeringen. Deze aanpak is gericht op het versterken van risicobeheer, waardoor de duurzaamheid en sociaaleconomische impact van projecten en hun economische lokale meerwaarde worden gewaarborgd.

Deze aanbevelingen richten zich op 4 complementaire gebieden ter ondersteuning van de mijnbouwsector als aanjager van economische groei en duurzame ontwikkeling:

1. Bestuur, regelgevend kader en transparantie

- Het doel is om door middel van een "Collect More, Spend Better"-aanpak **een grotere mobilisatie en een efficiënter beheer van overheidsinkomsten uit de mijnbouwsector te bevorderen**. Dit betekent dat de capaciteit van belastingdiensten moet worden versterkt om de handelsprijzen beter te controleren, belastingontduiking te bestrijden en vrijstellingen en subsidies te rationaliseren. Tegelijkertijd is de steun voor het beheer van de overheidsfinanciën, zowel op centraal als lokaal niveau, gericht op verbetering van de ontwikkelingsplanning, budgettaire transparantie en de efficiëntie van de uitgaven om zo de sociaaleconomische impact van de mijnbouwinkomsten te maximaliseren.
- **Versterking van het wettelijke en institutionele kader van de mijnbouwsector** door steun te verlenen aan het opzetten van publiek-private partnerschappen (PPP's) voor de financiering van strategische projecten, door de capaciteit voor overheidsopdrachten te versterken en door de staat te steunen bij planning, onderhandelingen over financiën en belastingen, en bij de uitvoering van maatregelen met betrekking tot mijnbouwconcessies, directe buitenlandse investeringen en de ontwikkeling van lokale inhoud.
- **Ondersteuning van nationale capaciteiten op het gebied van geologische prospectie** door technische en financiële steun te verlenen aan regeringen, om de kennis van de ondergrond te verbeteren, de identificatie van strategische minerale grondstoffen te vergemakkelijken en duurzaam en efficiënt beheer van de mijnbouwsector te ondersteunen.

2. Het economisch weefsel structureren en de private sector ondersteunen

- **Het ondersteunen van de industrialisering**

van partnerlanden door steun te verlenen aan mijnexploitatie- en verwerkingsprojecten alsook het versterken van lokale ondernemingsecosystemen om lokale inhoud te bevorderen, gemeenschappen te helpen bij het structureren van hun technische en organisatorische capaciteiten om de economische kansen te grijpen die worden geboden door mijnbouwwaardekets, met name bij de levering van goederen en diensten die verband houden met industrialisering.

- **Beoordeling van mijnbouwbedrijven die deelnemen aan projecten waarbij de private sector wordt betrokken.** Voer due diligence uit, als een eerste filter, om de belangrijkste aandeelhouders te kennen en verfijnen wat kan worden beschouwd als echt aanvullende financiële interventie en de belangrijkste risico's en 'holistische' negatieve externaliteiten (geostrategisch en met betrekking tot de reputatie) rond een mijnbouwcluster alvorens te beslissen over de vorm van interventie in het mijnbouwproject.
- **Steun aan verantwoorde industrialisatie van ambachtelijke en kleinschalige mijnbouw** door middel van certificering, regularisatie, mechanisatie en structurering van de sector om hun integratie in de formele economie te vergemakkelijken. Dit richt zich op het verbeteren van de productiviteit, het verhogen van de inkomens van mijnwerkers, het verbeteren van de arbeidsomstandigheden, het bevorderen van de gezondheid en veiligheid op het werk en het garanderen van respect voor de mensenrechten.

3. Duurzame ontwikkeling en sociale verantwoordelijkheid

- **Steun voor de sanering van mijnbouwlocaties** om ecosystemen te herstellen, de milieu-impact te verminderen en sociale en economische re-integratieprogramma's voor lokale gemeenschappen te initiëren.

- **De circulaire economie in de mijnbouw versterken, met inbegrip van het recyclen van batterijen.** Het ondersteunen van de opkomst van de recyclingsector om O&O-samenwerking in de gehele waardeketen van grondstoffen te stimuleren en proefprojecten of innovatieve initiatieven voor de inzameling, opslag, terugwinning, recycling en/of regeneratie van batterijen te ondersteunen.
- **Ondersteuning van de sociale bescherming van werknemers in de mijnbouw** door bevordering van de sociale dialoog, bewustmaking en toepassing van arbeidsrechten onder tripartiete actoren (werknemers, werkgevers, overheid), waaronder gezondheid en veiligheid op het werk, bestrijding van discriminatie, gendergerelateerd geweld en kinderarbeid, en versterking van de sociale bescherming. Het doel is ook om de versterking van mechanismen voor toezicht op en handhaving van milieubeschermingsnormen te ondersteunen.
- **Organiseer opleidingen om de vaardigheden van het personeel te vergroten.** Het ontwikkelen van technische vaardigheden en wetenschappelijk onderzoek in de mijnbouw en de daarmee verbonden sectoren, met als doel het ontwikkelen van een geschoold personeelsbestand dat voldoet aan de behoeften van de sector, zowel op het gebied van activiteiten als op het gebied van O&O.

4. Infrastructuur en veiligheid

- **Ondersteunen van transport- en energie-infrastructuur als onderdeel van strategische corridors.** Het herstellen en verbeteren van wegen, spoorwegen en havens, het creëren van regionale corridors en het opzetten van PPP's om nieuwe infrastructuur te financieren, waaronder het herstel en de uitbreiding van energieproductie- en distributienetwerken.
- **Capaciteitsversterking van veiligheids- en ordehandhavingdiensten** om gemeenschappen en publieke en private infrastructuur te beschermen tegen interne en externe bedreigingen.

Referenties

- Arezki, R., Fernandes, A., Merchán, F., Nguyen, H., Reed, T., 2023. Natural Resource Dependence and Monopolized Imports, Policy Research Working Paper 10339, World Bank Group.
- Clausen, C., 2020. Quantifying resource dependency, blogpost, EITI: <https://eiti.org/blog-post/quantifying-resource-dependency>.
- Europese Commissie, 2020. Communication Critical Raw Materials Resilience: Charting a Path towards greater Security and Sustainability, COM/2020/474 final.
- Europese Commissie, 2021. Commission Staff Working Document Strategic dependencies and capacities Accompanying the Communication Updating the 2020 New Industrial Strategy: Building a stronger Single Market for Europe's recovery, SWD(2021) 352 final.
- Europese Commissie, 2023. Mededeling Een industrieel plan voor de Green Deal voor het nettonultijdperk, COM/2023/62 final.

- IMF (2012). Macroeconomic Policy Frameworks for Resource-Rich Developing Countries."
- Internationaal Monetair Fonds (IMF), 2024. "Digging for Opportunity: Harnessing Sub-Saharan Africa's Wealth in Critical Minerals." In: Regional Economic Outlook: Sub-Saharan Africa—A Tepid and Pricey Recovery. Washington, DC, April.
- OESO, 2016. OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas. Third edition, OECD Publishing, Paris.
- SCREEN2, 2023. CRMS Factsheets: <https://screen.eu/crms-2023/>.
- Europese Unie, 2021. Verordening (EU) 2021/947 tot vaststelling van het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking – Europa in de wereld.
- Europese Unie, 2024. Verordening (EU) 2024/1252 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.



Belgisch agentschap
voor internationale samenwerking
Naamloze vennootschap van publiek
recht met sociaal oogmerk

Hoogstraat 147
1000 Brussel, België
T + 32 (0)2 505 37 00
info@enabel.be
www.enabel.be



Redactie
Andrea Vissol en Jean-Christophe Charlier

Eindredactie
Sonia Gsir



België
partner in ontwikkeling