

SV

SV

SV



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 4.11.2008
KOM(2008) 699 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH
RÅDET**

**RÅVARUINITIATIVET — ATT UPPFYLLA VÅRA KRITISKA BEHOV AV
TILLVÄXT OCH ARBETSTILLFÄLLEN I EUROPA**

SEK(2008) 2741

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

RÅVARUINITIATIVET — ATT UPPFYLLA VÅRA KRITISKA BEHOV AV TILLVÄXT OCH ARBETSTILLFÄLLEN I EUROPA

Inledning

Råvaror är avgörande för om de moderna samhällena ska kunna fungera på ett hållbart sätt. Tillgång till mineralråvaror till rimliga priser är nödvändigt för att EU:s ekonomi ska kunna fungera väl. Sektorer som byggsektorn, kemikaliesektorn, fordonssektorn, flygsektorn, maskin- och utrustningssektorerna som står för ett sammanlagt värde av totalt mervärde på 1 324 miljarder euro och sysselsätter ca 30 miljoner människor (se bilaga 1) och är alla beroende av tillgången till råvaror.

De stigande kostnaderna för energi och EU:s stora beroende av energiimport står redan högt upp på den politiska dagordningen, men jämförbara utmaningar som rör vissa naturtillgångar som inte är energitillgångar har ännu inte fått full uppmärksamhet. Å ena sidan har EU många råvarufyndigheter. Prospektering och utvinning av dem utsätts dock för en ökad konkurrens som gäller olika användningar av landområden och en hårt reglerad miljö, liksom tekniska begränsningar av tillgången till mineralfyndigheter. Å andra sidan är EU djupt beroende av import av strategiskt viktiga råvaror, som alltmer påverkas av marknadsstörningar. När det gäller högteknologiska metaller kan detta beroende till och med betraktas som kritiskt mot bakgrund av deras ekonomiska värde och de höga risker som är förknippade med vår försörjning av dem. Samtidigt finns det en god möjlighet att säkerställa råvaruförsörjningen genom att förbättra resurseffektivitet och återvinning.

Att man kan säkerställa en pålitlig, störningsfri tillgång till råvaror håller i ökande grad på att bli en viktig faktor för EU:s konkurrenskraft och är därmed av avgörande betydelse för uppfyllandet av Lissabonpartnerskapets mål för tillväxt och sysselsättning. EU:s kritiska beroende av vissa råvaror understryker att det har blivit ännu mer angeläget att växla över till en mer resurseffektiv ekonomi och en hållbar utveckling¹. Det är därför lämpligt att utarbeta en mer samstämd EU-strategi, så som föreslogs på rådets möte i maj 2007². Detta meddelande är ett första steg i denna riktning, och det bygger på en djupgående analys³ som gjorts av kommissionen samt resultatet av ett offentligt samråd⁴ 2008. Det borde också hjälpa EU att nå fram till ett gemensamt tillvägagångssätt i internationella diskussioner om råvarusituationen, som har antagits av FN⁵ och G8⁶.

Medan detta meddelande är inriktat på mineraler som inte är energitillgångar, gäller den grundläggande analysen och de föreslagna åtgärderna, särskilt i fråga om tredjeländers handelsstörningar, i hög grad även andra råvaror som inte är energitillgångar (t.ex. trä) och

¹ Hållbar utveckling omfattar ekonomiska och sociala aspekter samt miljöaspekter. KOM(2005) 658. 10032/07.

² Arbetsdokument från kommissionen om utvinning i EU – SEK(2007) 771.

³ http://ec.europa.eu/enterprise/non_energy_extractive_industries/raw_materials.htm

⁴ *World Investment Report* 2007.

⁵ G8-länderna har lagt fram rekommendationer som understryker behovet av hållbarhet och öppenhet när det gäller råvaruprospektering och råvaruutvinning.

som står inför liknande försörjningsbegränsningar och hot mot konkurrenskraften som en följd av marknadsstörningar.

1. ANALYS AV TILLGÅNG OCH EFTERFRÅGAN PÅ NATURTILLGÅNGAR SOM INTE ÄR ENERGITILLGÅNGAR

1.1. Försörjningssituationen i Europa varierar från självförsörjning till en hög grad av importberoende

EU är självförsörjande i fråga om *byggnadstekniska mineraler*, särskilt aggregat, och är en storproducent på världsnivå av gips och natursten. Att man förfogar över aggregat från regionala eller lokala källor är av avgörande betydelse för den ekonomiska utvecklingen sett i ljuset av logistiska begränsningar och transportkostnader. EU är också världens största eller näst största producent av vissa *industrimineraler*, även om EU fortfarande är en nettoimportör av de flesta av dem (bilaga 2, tabell 1). EU är emellertid i hög grad beroende av import av *metalliska mineraler*, medan produktionen i EU begränsar sig till ca 3 % av världsproduktionen (bilaga 2, figur 1 och tabell 2).

Utöver primära råvaror förlitar sig EU också mycket på *sekundära råvaror*. Användningen av återvunnet skrot har ökat avsevärt under de senaste årtiondena, och står nu för mellan 40 och 60 % av insatsvaran i metallproduktionen inom EU. Det har dock blivit svårare att få tillgång till skrot i Europa; under de senaste 8 åren har EU:s import av icke-järnhaltigt skrot och ädelmetallskrot minskat med nästan 40 %, medan exporten har ökat med mer än 125 %, vilket har resulterat i en bristsituation och prisökningar. En motsvarande tendens finns när det gäller export av järnskrot. En av orsakerna till detta är att många uttjänta produkter inte kommer in i goda återanvändningskanaler utan illegalt sänds ut från EU, vilket medför en förlust av värdefulla sekundära råvaror och har en negativ miljöpåverkan.

EU är mycket beroende av import av "*högteknologimetaller*" som kobolt, platina, sällsynta jordartsmetaller och titan. Ofta krävs det endast små mängder av dem, men dessa metaller är allt mer avgörande för utvecklingen av tekniskt avancerade produkter, som en följd av sitt allt större antal funktioner. EU kommer inte att kunna klara utvecklingen mot en mer hållbar produktion och mer miljövänliga produkter utan sådana högteknologiska metaller. Dessa metaller spelar en avgörande roll i utvecklingen av innovativ "miljöteknik" som främjar energieffektiviteten och minskar utsläppen av växthusgaser. Väte-/bränsledrivna bilar kräver platinabaserade katalysatorer. Elektriska hybridbilar kräver litiumbatterier och superlegeringar med rhenium är en oundgänglig insatsvara vid framställning av moderna flygplan (bilaga 2, tabell 3).

Det finns tre huvudorsaker till att några av dessa material, som t.ex. platina och indium, är särskilt betydelsefulla: för det första har de en avgörande ekonomisk betydelse för nyckelsektorer, för det andra står EU inför höga försörjningsrisker, bl.a. på grund av ett mycket stort importberoende och en hög koncentration i vissa länder, och för det tredje är det för närvarande brist på ersättningsämnen. EU upplevde redan en försörjningskris år 2000, då en boom inom mobiltelefoni medförde en plötslig efterfrågan på tantal. Sådana situationer kan förväntas uppstå oftare som en följd av dessa materials många användningsområden, och tillfälliga flaskhalsar i försörjningen kan inte längre uteslutas.

Kina, Afrika, Sydamerika, Ryssland och Australien är de ledande leverantörerna av sådana högteknologiska råvaror till Europa (bilaga 3). Det faktum att några av de viktiga

råvarukällorna är belägna i delar av världen som inte har ett marknadsbaserat system och som kan vara politiskt eller ekonomiskt instabila medför särskilda risker.

Då de långsiktiga marknadsutsikterna kommer att skapa gynnsamma villkor för nya utvinnings- och återvinningsprojekt i hela världen, är det viktigt för EU att inte missa möjligheten att få mer ut av EU:s egen kapacitet eller utveckla ersättningsämnen. Även om det finns exempel på nya utvinningsinitiativ i Sverige, Finland och några av de nya medlemsstaterna finns det fortfarande begränsningar när det gäller genomförandet av de nuvarande EU-bestämmelserna och de nationella bestämmelserna, något som riskerar den framtida utvecklingen av EU:s utvinningsindustri. Då sektorn för råvaror som inte är energitillgångar är tvungen att operera på platser med kända och kommersiellt livskraftiga mineralförekomster, behövs det strategier som säkerställer tillgången till dessa förekomster för framtida utnyttjande.

Strategier för att främja resurseffektivitet, återvinning och återanvändning är av stor betydelse för den sociala och ekonomiska utvecklingen i en situation med begränsad resurstillgång och stort importberoende. Fördelen med återvinning är att detta bidrar till energieffektivitet, särskilt när det gäller metaller, där produktion på grundval av sekundära råvaror (skrot) är betydligt mer energieffektiv än produktion på grundval av primära råvaror.

Stora ekonomiska möjligheter öppnar sig om vi kan få bort hindren för en ytterligare utveckling av återvinningsmarknaderna⁷. Dessa hinder består av bristande information om kvaliteten av återvunna material och betydande kostnader i samband med sökning och transaktioner, eftersom det är särskilt svårt för köpare och säljare att finna varandra eller ens bli medvetna om varandras existens. Ett annat hinder är otillräckliga system för förvaltning och insamling av avfall i medlemsstaterna. Återvinningsgraden för t.ex. aluminiumemballage kan variera mellan 30 och 80 % i de olika medlemsstaterna. Detta visar att det finns en outnyttjad potential för att öka materialeffektiviteten i ekonomin.

1.2. EU står inför grundläggande förändringar på de globala marknaderna

Utifrån ett globalt geologiskt perspektiv finns det när det gäller de flesta av världens råvaror inga tecken på en omedelbart förestående brist. Geologisk tillgänglighet betyder dock inte nödvändigtvis att EU:s företag har tillgång till dessa råvaror. Faktiskt hotas den europeiska industrins konkurrenskraft av grundläggande förändringar på de globala marknaderna.

1.2.1. Råvarornas tillgänglighet och prisutveckling

Den internationella metall- och mineralmarknaden följer ett cykliskt mönster baserat på utbud och efterfrågan (bilaga 4, fig. 1). I början av detta århundrade ledde ett kraftigt och oförutsett uppsving i efterfrågan, vilket först och främst drevs av en kraftig ekonomisk tillväxt i de nya tillväxtekonomierna, till en tredubbling av metallpriserna mellan 2002 och 2008. I synnerhet Kina stod för mer än 50 % av tillväxten i världens förbrukning av industrimetaller mellan 2002 och 2005. De nuvarande verkningarna av den finansiella krisen medför en uppbromsning av tillväxten i den globala efterfrågan på råvaror, men det förväntas att tillväxten i de nya tillväxtekonomierna i framtiden kommer att upprätthålla ett högt tryck när det gäller efterfrågan på råvaror. Även om prospekteringsutgifterna har ökat på senare tid (bilaga 4, fig. 2) förväntas den snabba och omfattande ökningen i efterfrågan i allmänhet leda

⁷ Improving Recycling Markets, OECD (2006).

till att utbudet släpar efter efterfrågan, en företeelse som av ekonomer brukar betecknas en supercykel.

1.2.2. Nya industriella strategier och risk för globala marknader som inte fungerar ordentligt

Allt fler nya tillväxtekonomier använder sig av industriella strategier för att skydda sin resursgrundval och därmed skapa fördelar för sina egna industrier i senare led av förädlingskedjan. Det kommer till uttryck i de många regeringsinsatser som skapar störningar i den internationella handeln med råvaror. Dessa störningar består bl.a. exportavgifter och exportkvoter tillsammans med subventioner, fasta priser, dubbelprissättningssystem och restriktiva investeringsregler. Mer än 450 exportrestriktioner för mer än 400 olika råvaror (t.ex. metaller, trä, kemikalier, hudar och skinn) har kartlagts (bilaga 4, tabell 1). Kina, Ryssland, Ukraina, Argentina, Sydafrika och Indien är bland de viktigaste länderna som har genomfört sådana insatser, medan de ofta samtidigt åtnjuter prisreducerad eller avgiftsfri tillgång till EU-marknaden för de berörda färdiga produkterna, vilket försätter många industrisektorer i EU i en ogynnsam konkurrenssituation.

Gentemot resursrika länder använder sig nya tillväxtekonomier också av strategier med det tydliga målet att se till att de har förturstillgång till råvaror. Exempelvis har Kina och Indien i betydande grad ökat sitt ekonomiska engagemang i Afrika på senare år. I Kinas fall omfattar detta stora infrastrukturprojekt och aktiv medverkan i prospektering och utvinning i länder som Zambia (koppar), Demokratiska republiken Kongo (koppar, kobolt), Sydafrika (järnmalm), Zimbabwe (platina) samt Gabon, Ekvatorialguinea och Kamerun (trä).

Försörjningssituationen påverkas ytterligare av en ökad koncentration på de producerande ländernas nivå och ytterligare koncentration och vertikal integration på bolagsnivå, vilket kan skapa problem när det gäller råvarutillgången (bilaga 4, fig. 3, bilaga 5). Exempelvis är det för närvarande endast tre producentbolag som kontrollerar ca 75 % av den vattenburna handeln med järnmalm. En sådan utveckling kan skapa risker för mindre konkurrens och därmed högre priser för användarna i senare led av förädlingskedjan. Bolag i senare led av förädlingskedjan styr riskerna med medel som lageruppbyggande och långtidskontrakt, eller tillämpar en strategi med vertikal integration med gruvbolagen.

Mer än 50 % av de viktigaste mineralreserverna finns i länder med en bruttonationalinkomst per capita på 10 amerikanska dollar eller mindre. Detta skapar nya möjligheter för dessa resursrika utvecklingsländer, särskilt i Afrika (bilaga 6), att öka nationalinkomsten betydligt, eftersom många av dem fortfarande kämpar med fattigdom eller långsam tillväxt. I några av dessa länder finns det emellertid våldsamma konflikter, i några fall förstärkt av en kamp om kontrollen över naturresurser, och i några länder finns det inte tillfredsställande samhällsstyrning, särskilt inte när det gäller fördelningen av inkomsterna från naturresurserna. Dessutom har dessa länder ofta svårt att förhandla med utländska gruvbolag, som en följd av asymmetrisk information om värdet av förekomsterna och otillräckliga administrativa resurser. I vissa fall har det väckts frågor rörande företagets praxis i fråga om miljöskydd och arbetstagarrättigheter, och i andra fall finns det bekymmer när det gäller den verkan vissa kontrakt mellan den offentliga och den privata sektorn har för ländernas skuldsituation.

2. FÖRSLAG TILL POLITISKA ÅTGÄRDER: EN INTEGRERAD STRATEGI

Industrialiserade länder som Japan och Förenta staterna har erkänt sitt kritiska beroende av vissa råvaror och genomför särskilda politiska åtgärder för att säkerställa sin råvaruförsörjning. Förenta staterna har t.ex. fastställt vilka råvaror som är strategiskt relevanta och har också byggt upp lager med råvaror som är av avgörande betydelse för försvarsindustrin. Japan håller också på att säkerställa sin tillgång till råvaror av avgörande betydelse (bilaga 7). Även om några av EU:s medlemsstater genomför specifika politiska strategier, har det hittills inte funnits något integrerat initiativ på EU-nivå för att säkerställa tillräcklig tillgång till råvaror till rimliga och marknadsmässiga priser. Det föreslås att EU ska komma överens om en integrerad råvarustrategi. En sådan strategi bör baseras på följande tre pelare:

- (1) Säkerställande av råvarutillgången från internationella marknader på samma villkor som andra industriella konkurrenter.
- (2) Etablering av de rätta ramvillkoren i EU för att främja en hållbar råvaruförsörjning från europeiska källor.
- (3) Främjande av den allmänna resurseffektiviteten och återvinning för att minska EU:s förbrukning av primära råvaror och det relativa importberoendet

Kommissionen rekommenderar dessutom att en prioriterad insats i en integrerad europeisk strategi bör vara att fastställa vilka råvaror som är av avgörande betydelse för EU. I detta sammanhang föreslår kommissionen ett nära samarbete mellan medlemsstater och berörda parter för att fastställa en gemensam förteckning över råvaror av avgörande betydelse. En förhandsbedömning tyder på att EU är mycket sårbart när det gäller ett antal råvaror (bilaga 8).

2.1. Första pelaren: störningsfri tillgång till råvaror på världsmarknaderna

EU bör föra en aktiv **råvarudiplomati** för att säkerställa råvaruförsörjningen. Detta innebär en bättre och mer effektiv samordning av och samsyn i EU:s utrikespolitik på olika områden (yttre förbindelser, handel och utveckling). Det innebär också samordning av styrningen på EU-nivå av EU:s strategiska partnerskap⁸ och politisk dialog med tredjeländer, nya tillväxtekonomier och deras regionala grupperingar på grundval av principer för ”ömsesidigt intresse”. Särskilt gäller detta följande:

- Med Afrika genom att stärka dialogen och insatserna när det gäller tillgång till råvaror och förvaltning av naturresurser samt transportinfrastrukturer inom ramarna för genomförandet av den gemensam strategi och handlingsplan för 2008–2010.
- Med nya resursrika tillväxtekonomier som Kina och Ryssland genom att stärka dialogen, bl.a. när det gäller att avlägsna marknadsstörande åtgärder.
- Med resursberoende länder som USA och Japan genom att identifiera gemensamma intressen, genomföra gemensamma insatser och inta gemensamma ståndpunkter i internationella forum, t.ex. gemensamma projekt med det amerikanska *US Geological Survey* på områden som är öppna för internationellt samarbete.

⁸ EU:s strategiska partner omfattar Brasilien, Kanada, Kina, Indien, Japan, Ryssland och USA.

EU bör dessutom främja ökat **internationellt samarbete**. Kommissionen kommer dels att arbeta för större uppmärksamhet runt frågan i forum som G8, OECD, UNCTAD och UNEP⁹ dels att undersöka samarbetsmöjligheterna med internationella organisationer som Världsbanken och Internationella havsbottenmyndigheten. Detta omfattar dialog om djuphavsutvinning, om den arktiska regionen¹⁰ och om säkerheten för internationella handelsvägar för råvaror¹¹. Kommissionen är också inställd på att stödja tillämpningen av internationella instrument för företagens sociala ansvar¹² och kommer att fortsätta stödja internationella initiativ för främjande av öppenhet i utvinningssektorn, t.ex. Kimberleyprocessens certifieringssystem och initiativet för öppenhet i utvinningsindustrin (EITI). Kommissionen kommer också att överväga ett bidrag till det utvidgade EITI++¹³.

Mot bakgrund av dess stora strategiska säkerhetsbetydelse bör målet om säker tillgång till råvaror som inte är energitillgångar beaktas fullt ut i den europeiska säkerhetsstrategi som rådet håller på att se över.

Tillgången till primära och sekundära råvaror bör göras till en prioritet i **EU:s handels- och regleringspolitik**. Handels- och regleringspolitiken kan användas för att förbättra tillgången på råvaror på följande sätt:

- EU bör främja nya regler och avtal om hållbar tillgång till råvaror när detta är nödvändigt, och säkerställa respekt för internationella förpliktelser på multilateral och bilateral nivå, bl.a. WTO-tillträdesförhandlingar, frihandelsavtal, regleringsdialog och icke-förmånsavtal. I detta sammanhang kommer kommissionen att stärka arbetet med att uppnå större disciplin i förhållande till exportrestriktioner och förbättrade regler mot subventioner på WTO-nivå.
- EU bör arbeta på ett upphävande av de handelsstörande åtgärder som tredjeländer infört, på alla områden som är relevanta för tillgången till råvaror. EU kommer att göra en kraftig insats för att arbeta mot åtgärder som strider mot WTO:s regler eller bilaterala regler med hjälp av alla mekanismer och instrument som står till dess förfogande, även genom användning av tvistlösning. Mer allmänt kommer EU att arbeta mot tredjeländernas protektionistiska användning av exportrestriktioner. När det fastställs vilka insatser som ska göras kommer EU att prioritera de exportrestriktioner som innebär de största problemen för EU:s användarindustrier eller ger deras hemmaindustrier i senare led av förädlingskedjan orättvisa konkurrensfördelar på de internationella marknaderna.
- EU bör se till att varje störning av råvarupriserna som är en följd av dubbelprissystem eller andra mekanismer i exportlandet behandlas och korrigeras inom ramarna för antisubventionsundersökningar. En ökad och effektiv användning av förordningen om handelshinder och de andra instrumenten för skydd av handeln (skyddssystem och antisubventionsåtgärder) är andra metoder för att tackla handelsstörningar i fråga om

⁹ Bl.a. den internationella panelen för hållbar resursförvaltning.

¹⁰ Kommissionen håller för närvarande på att utarbeta ett meddelande om den arktiska regionen.

¹¹ EU:s sjöfartspolitik tillhandahåller ramar för att främja Europas ledande ställning i internationella sjöfartspolitiska frågor och behandlar dessa frågor på ett integrerat och övergripande sätt.

¹² KOM(2006) 136.

¹³ *The Extractive Industries Transparency Initiative Plus Plus (EITI++)* är ett kompletterande initiativ till EITI från Världsbanken som syftar till att utveckla nationell kapacitet för hantering av boomen i råvarupriser och kanalisera de ökande inkomsterna till bekämpning av fattigdom, svält, undernäring, analfabetism och sjukdomar.

tillgången till råvaror eller verkningar av störningar på efterföljande stadium, t.ex. i form av export av produkter från industrier i senare led av förädlingskedjan till dumpade priser.

- EU bör vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att de olika handelspolitiska instrumenten, bl.a. förmånshandelsavtal och EU:s partnerskap för marknadstillträde, används på en sätt som överensstämmer med målet om att skapa en öppen och välfungerande råvarumarknad, särskilt genom att säkerställa samstämmighet mellan öppnandet av EU-marknaden (t.ex. tariffer) och restriktiva åtgärder från tredjeländers sida.
- Utöver externa hinder för råvaruförsörjningen bör EU också hålla ett öga på EU:s tullordning för att säkerställa samstämmighet med utvecklingen när det gäller EU:s efterfrågan på råvaror, och i synnerhet överväga metoder för att minska importrestriktioner på råvaror, även förnybara råvaror, som industrin använder som insatsvara till andra produkter, t.ex. kemikalier. När det gäller förnybara råvaror bör detta utvecklas parallellt med relevanta standarder för hållbarhet och certifiering.
- I fall av konkurrensbegränsande avtal eller marknadskoncentrationer kommer kommissionen att fortsätta att tillämpa EU:s konkurrensregler fullt ut.

Kommissionen kommer att följa utvecklingen på området i form av årliga lägesrapporter om genomförande av handelsaspekterna och där så är lämpligt använda sig av återkoppling från de berörda parterna.

Många viktiga råvaror finns i utvecklingsländerna i Afrika eller andra utvecklingsländer. Det finns klara argument för att man bör skapa samstämmighet mellan **EU:s utvecklingspolitik** och dess behov av marknadsmässig tillgång till råvaror för att skapa situationer som alla vinner på. God samhällsstyrning, öppenhet i fråga om utvinningsavtal och utvinningsinkomster, lika villkor för alla bolag, finansieringsmöjligheter, sunda skattesystem och god utvecklingspraxis är till fördel för både utvecklingsländerna och EU:s tillgång till råvaror. Utvecklingspolitiken spelar i detta sammanhang en relevant roll på tre nivåer:

A. Stärkande av stater: ekonomisk, social och politisk *samhällsstyrning* är en viktig faktor för utvecklingen. God samhällsstyrning hjälper också utvecklingsländerna att omsätta tillgången på mineralresurser i hållbar ekonomisk utveckling och tillväxt som också är till gagn för de fattiga. Inom den tionde Europeiska utvecklingsfonden är ett stimulansbelopp på 2,7 miljarder euro öronmärkt till länder i förhållande till deras planer för samhällsstyrning¹⁴. Många planer för samhällsstyrning omfattar antingen allmänna åtaganden rörande ekonomisk, finansiell, skattemässig och juridisk samhällsstyrning eller särskilda åtaganden rörande förvaltning av naturresurser och öppenhet när det gäller utvinningsavtal och utvinningsinkomster¹⁵. En del av vår hjälp till dessa länder är koncentrerad till kapacitetsuppbyggnad när det gäller styrning av de offentliga finanserna, hållbar förvaltning av naturresurser och förhandlingar med gruvbolag. En annan betydande del av vår hjälp går

¹⁴ KOM(2006) 421, godkänt av rådet den 16 oktober 2006, dokument 14024/06.

¹⁵ Exempelvis har Kamerun i sin profil för samhällsstyrning åtaganden relaterade till initiativet för öppenhet i utvinningsindustrin (EITI) och till skogslagstiftningens efterlevnad samt förvaltning av och handel med skog (Flegt).

till transportinfrastrukturprojekt i AVS-länder, som är av avgörande betydelse för hållbar gruvdrift¹⁶.

Vi stärker stater genom att öka *budgetstödet* som ett instrument för att ge hjälp. Denna typ av hjälp bidrar till utvecklingen av sunda offentliga finanser i utvecklingsländerna. Sunda offentliga finanser, bl.a. inkomster från mineralresursprojekt, kommer att fortsätta att vara ett viktigt krav när det gäller EU:s användning av budgetstöd. EU bör fortsätta dialogen med partnerländerna och de internationella finansiella organisationerna om ytterligare skuldsanering.

B. Främjande av ett gott investeringsklimat som bidrar till att öka tillgången:

Utvecklingspolitiken bör också främja klara rättsliga och administrativa ramar genom

- etablering av lika villkor för bolag och länder som vill ha tillgång till råvaror,
- ökad öppenhet när det gäller utvinningsavtal och utvinningsinkomster,
- främjande av sunda beskattningssystem där all ekonomisk verksamhet – bl.a. utvinningsverksamhet – bidrar med en rimlig andel till statens inkomster¹⁷.

En annan åtgärd som ökar en hållbar råvaruförsörjning kommer från Europeiska investeringsbankens utlåning till utvinningsprojekt. Banken kommer att trappa upp denna utlåning till upp över det genomsnittliga årliga beloppet på 140 miljoner euro efter det att Cotonou-partnerskapsavtalet 2000 trätt i kraft, särskilt i länder som har åtagit sig att genomföra reformer genom överenskomna handlingsplaner för samhällsstyrning som inriktas på förbättring av styrformer och öppenhet i utvinningsindustrierna. Kommissionen ger detta mål ett kraftigt stöd.

C. Främjande av hållbar förvaltning av råvaror

Vår utvecklingspolitik är också inriktad på att hjälpa våra partnerländer att förbättra sina sociala och miljömässiga standarder, förbättra situationen i fråga om mänskliga rättigheter och bekämpa barnarbete, särskilt när det gäller den växande sektorn med små gruvor och hantverksmässig drift som försörjer ca 100 miljoner människor.

2.2. Andra pelaren: främjande av hållbar försörjning med råvaror från europeiska källor

För att främja en hållbar råvaruförsörjning från europeiska förekomster är det viktigt att man har de rätta **ramvillkoren**. Tillgång till markområden är en av de viktigaste faktorerna för utvinningsindustrin, men de områden i EU som står till förfogande för utvinning får allt större konkurrens av annan markanvändning. Dessutom är det i EU inte ovanligt att det går 8–10 år från upptäckten av en förekomst till det att produktionen faktiskt startar. Erfarenheterna antyder att det finns ett behov av att skapa samstämmighet i de administrativa villkoren och

¹⁶ EU-transportinfrastrukturprojekt är inte koncentrerade runt naturresurser men de kan vara relevanta, t.ex. infrastrukturprojektet "Western Corridor" i Ghana som omfattar hamn- och järnvägsinfrastruktur för transport av bauxit och mangan till havet.

¹⁷ Exempelvis har Zambia med stöd från EU gått över till ett enda konto i statskassan där alla inkomster går in, bl.a. utvinningsinkomster (som i Mozambique), och har ökat skattesystemets öppenhet och progressivitet i fråga om utvinningsverksamhet.

påskynda tillståndsprocessen för prospektering och utvinning. Medlemsstaterna är allt mer medvetna om dessa utmaningar – t.ex. har Sverige moderniserat landets lagstiftning om gruvsdrift och infört tidsfrister i processen för beviljande av tillstånd.

En hållbar råvaruförsörjning med bas i EU kräver att **kunskapsbasen** för mineralförekomster i EU förbättras. Dessutom bör tillgången till dessa förekomster på lång sikt ingå i planeringen av markanvändning. Kommissionen föreslår därför att de nationella **geologiska undersökningarna** involveras mer aktivt i planeringen av markanvändning i medlemsstaterna. I överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen föreslår kommissionen att man skapar en plattform för medlemsstaternas utbyte av bästa praxis inom planering av markanvändning (som t.ex. den österrikiska mineralplanen) och andra viktiga ramvillkor för utvinningsindustrin.

Dessutom rekommenderar kommissionen att man skapar bättre **nätverk mellan nationella geologiska undersökningar** för att främja informationsutbytet och förbättra driftskompatibiliteten när det gäller uppgifter och spridning av dessa, men särskild vikt på de små och medelstora företagens behov. Dessutom kommer kommissionen i samarbete med medlemsstaterna att undersöka möjligheterna att utveckla en strategi på mellanlång till lång sikt för integrering av underjordiska komponenter i Kopernikus marktjänst¹⁸, som kan användas vid planering av markanvändning och förbättra kvaliteten på denna.

Det mesta av lagstiftningen på EU-nivå med relevans för utvinningsindustri som inte sysslar med energitillgångar är horisontal. Genomförandet av Natura 2000-lagstiftningen är särskilt relevant för utvinningsindustrin. Under det offentliga samrådet gav industrin uttryck för betänkligheter när det gäller det faktum att målen för skyddet av Natura 2000-områden och utvecklingen av utvinningsverksamhet i Europa bitvis konkurrerar med varandra. Kommissionen understryker att utvinningsverksamhet inte utesluts totalt i Natura 2000-lagstiftningen, men kommissionen och medlemsstaterna har förpliktat sig att utveckla riktlinjer för industrin och myndigheterna för att klarlägga hur utvinningsverksamhet i eller nära Natura 2000-områden kan förenas med miljöskydd. Riktlinjerna kan förväntas bli klara i slutet av 2007, och de kommer att vara baserade på bästa föreliggande praxis.

För att tackla de tekniska utmaningarna i samband med hållbar mineralproduktion kommer kommissionen i det sjunde ramprogrammet att **främja forskningsprojekt** som inriktas på utvinning och förärbetning av råvaror. Den europeiska teknikplattformen för hållbara mineralresurser fokuserar på innovativ prospekteringsteknik för kartläggning av djupliggande onshore- och offshore-resurser (bl.a. djuphavsutvinning) och ny utvinningsteknik som ska maximera de ekonomiska och miljömässiga fördelarna. Teknikplattformen Waterborne kommer att forska i teknik som ska ge möjlighet till ett framtida hållbart utnyttjande av havsbotten.

Utvinningsindustrin är en viktig drivkraft för ekonomisk tillväxt i några av de avlägset belägna europeiska regionerna. **Finansiering genom sammanhållningspolitiken**, särskilt Europeiska regionala utvecklingsfonden, kan ge stöd till en rad olika åtgärder inom forskning, innovation och företagsstöd i samband med prospektering efter och utvinning av råvaror.

¹⁸ Tidigare global övervakning för miljö och säkerhet (GMES).

Som är fallet för andra industrisektorer kommer det ökande problemet med **brist på kvalificerad arbetskraft** att inverka på den europeiska gruvindustrins framtid¹⁹. Dessutom är det **allmänna medvetandet** om egna råvarors betydelse för den europeiska ekonomin fortfarande begränsat. Mer effektiva partnerskap mellan universitet, geologiska undersökningar och industrin bör uppmuntras så att dessa utmaningar kan tas upp. Kommissionen kommer att uppmuntra initiativ som den europeiska mineraldagen 2009 och kommer att också främja skapandet av nya kvalifikationer på hög nivå när det gäller geologi, jordobservation och miljöfrågor, särskilt genom mineral- och miljöprogrammet inom Erasmus Mundus (2009–2013) med gemensamma studieprogram på master- och doktorandnivå, för att avhjälpa denna brist. En säker arbetsmiljö är av avgörande betydelse för att dra till sig kvalificerad arbetskraft, och kommissionen kommer därför att stödja insatser för att förbättra arbetstagarnas säkerhet.

2.3. Tredje pelaren: minskning av EU:s förbrukning av primära råvaror

Resurseffektivitet, återvinning, ersättning och ökad användning av förnybara råvaror bör främjas för att minska EU:s kritiska beroende när det gäller primära råvaror, minska importberoendet och förbättra miljöbalansen samt uppfylla industrins behov av råvaror. Detta bör ses som del av en övergång mot hållbara produktions- och förbrukningsmönster och en resurseffektiv EU-ekonomi.

I EU:s tematiska strategi om hållbar användning av naturresurser²⁰ skisseras en långsiktig strategi för att bryta sambandet mellan ekonomisk tillväxt och negativ miljöpåverkan. I en nyligen offentliggjord handlingsplan för hållbar konsumtion och produktion och för en hållbar industripolitik²¹, siktar kommissionen mot att ge ytterligare impulser till **resurseffektivitet** och miljöinnovativa produktionsprocesser, minska beroendet av råvaror och främja optimal resursanvändning och återvinning.

Kommissionen främjar genom det sjunde ramprogrammet forskningsprojekt som inriktas på **resurseffektiva produkter** och resurseffektiv produktion. Dessutom innehåller direktivet om ekodesign²² bestämmelser om formgivning av resurseffektiva produkter. Forskning kommer också att spela en viktig roll med när det gäller utvecklingen av ersättningsmaterial till fördel för flexibiliteten i produktionsprocesserna och minskad sårbarhet i importberoendet. Nyligen rekommenderade OECD²³ sina medlemmar att främja resursproduktiviteten genom att stärka sin kapacitet för analys av materialströmmar. I EU kommer datacentren för naturresurser, produkter och avfall att samordna återkoppling från medlemsstaterna.

Den ökade användningen av **sekundära råvaror** bidrar till försörjningssäkerheten och energieffektiviteten. I dag finns det dock många uttjänta produkter som inte kommer in i goda återanvändningskanaler, vilket medför en förlust av värdefulla sekundära råvaror. Det finns indikationer på att en betydande andel av alla EU:s avfallstransporter inte följer reglerna, även

¹⁹ När det gäller den allmänna frågan om bättre förutseende och anpassning av kvalifikationer och arbetstillfällen kommer kommissionen att lägga fram initiativet "Ny kompetens för nya arbetstillfällen" i december 2008.

²⁰ KOM(2005) 670.

²¹ KOM(2008) 397.

²² Direktiv 2005/32/EG.

²³ OECD-rådet om resursproduktivitet den 10 april 2008 – K(2008) 40.

om situationen varierar mycket från medlemsstat till medlemsstat²⁴. Detta rör först och främst export av uttjänta fordon och elektronisk utrustning, som lämnar Europa som återvinningsbara produkter men slutar som skrot utanför EU. Dessutom tolkas klassificeringen av avfall som ska borttransporteras olika i medlemsstaterna, vilket skapar hinder för den inre marknaden för skrot och därmed handelsstörningar. Detta är desto mera beklagligt, eftersom den fysiska transporten av exporterade uttjänta produkter och importerade råvaror (härörande från återvinning utanför EU som lyder under mindre stränga regler) medför betydande läckage i miljön.

I sina **relationer med tredjeländer** bör kommissionen och medlemsstaterna se till att behandlingen av avfall äger rum under rättvisa och hållbara förhållanden. Kommissionen kommer att samarbeta med medlemsstaterna för att öka medvetenheten²⁵ om och säkerställa ett gott och harmoniserat genomförande av förordningen om avfallstransporter (som genomför Basel-konventionen), t.ex. genom en bättre specificering av kriterierna för att avslå exporttillstånd för uttjänta produkter. I samarbete med medlemsstaterna kommer den att föreslå mera effektiva kontrollmekanismer för avfallstransporter och lämna information om illegala transporter.

Återvinning av sekundära råvaror kommer att underlättas genom ett fullständigt genomförande och full tillämpning av den relevanta lagstiftningen om återvinning²⁶ samt genom de nya bestämmelserna i ramdirektivet om avfall om när avfall upphör att vara avfall. Genom direktivet kommer det också att krävas av medlemsstaterna att de uppfyller målen för insamling av metall, papper, glas och ofarligt bygg- och rivningsavfall för återanvändning och återvinning.

För att öka återanvändningen eller **återvinningen** av produkter och material med betydande stordriftsfördelar i EU är det av avgörande betydelse med en rättvis och öppen marknad som är baserad på överenskomna minimistandarder och eventuella certifieringssystem inom lämpliga rättsliga ramar. Handlingsplanen (2008–2011) för pionjärmarknadsinitiativet för återvinning kommer att främja återvinningsmarknaden med hjälp av följande åtgärder: lagstiftning, standarder och märkning, offentlig upphandling, finansiering, kunskapsutbyte och internationella insatser²⁷.

Förnybara råvaror är en knapp resurs för den europeiska industrin, t.ex. den kemiska industrin och träbearbetningsindustrin, som en följd av begränsade odlingsarealer och i några fall potentiellt konkurrerande användningar. Nationell politik och EU-politik för förnybara råvaror har potentiella effekter på de industriella användarna. Kommissionen kommer därför att övervaka och rapportera om inverkan av en ökad efterfrågan på biomassa på de biomasseförbrukande sektorerna²⁸.

²⁴ En särskilt inriktad undersökning av sådana sändningar under 2006 visade att mer än 50 % av alla EU-avfallssändningar inte uppfyller reglerna, och att det i samband med ytterligare 43 % förekommer regelbrott.

²⁵ Genomförandeåtgärder för IMPEL-TFS (IMPEL-TFS enforcement actions I) (2008).

²⁶ Direktiv 2002/96/EG om avfall som utgörs av eller innehåller elektriska eller elektroniska produkter (WEEE); direktiv 2000/53/EG om uttjänta fordon; direktiv **2006/66/EG** om batterier och ackumulatorer och förbrukade batterier och ackumulatorer; direktiv 94/62/EG om förpackningar och förpackningsavfall, direktiv 2006/12/EG om avfall, under översyn.

²⁷ KOM(2007) 860.

²⁸ KOM(2008) 19 slutlig.

3. VÄGEN FRAMÅT

Att säkerställa en hållbar försörjning av råvaror som inte är energitillgångar till EU-ekonomin innebär många, komplicerade och interrelaterade utmaningar. De kommer troligtvis att kvarstå eller till och med öka i betydelse. Det behövs en bestämd europeisk insats för att säkerställa den europeiska konkurrenskraften. Frågan kräver därför politisk uppmärksamhet på hög nivå och bör lösas genom en integrerad EU-strategi som knyter samman de olika EU-politikområdena och främjar ytterligare samarbete mellan medlemsstaterna där så är lämpligt. De tre pelarna i den föreslagna strategin ska säkerställa lika villkor för tillgången till råvaror i tredjeländer, bättre ramvillkor för utvinning av råvaror inom EU och en minskad förbrukning av primära råvaror genom ökad resurseffektivitet och främjande av återvinning.

Kommissionen föreslår att det ska lanseras ett **Europeiskt råvaruinitiativ**, som skisseras nedan. Kommissionen kommer om två år att sända rådet en rapport om genomförandet av råvaruinitiativet.

Råvaruinitiativet

		Insatsnivå		
		EG	Medlemsstaterna	Industrin
1	Fastställa råvaror av avgörande betydelse.	X	X	X
2	Lansera strategisk EU-råvarudiplomati gentemot de viktigaste industriländerna och resursrika länder.	X	X	
3	Införa bestämmelser om tillgång till och hållbar förvaltning av råvaror i alla bilaterala och multilaterala handelsavtal och/eller lagstiftningsdialoger där så är lämpligt.	X	X	
4	Kartlägga och motarbeta alla handelsstörande åtgärder som genomförs av tredjeländer med hjälp av alla tillgängliga mekanismer och instrument, bl.a. WTO-förhandlingar, tvistlösning och partnerskap för marknadstillträde, medan man prioriterar de åtgärder som mest undergräver öppna internationella marknader till nackdel för EU. Övervaka utvecklingen genom att offentliggöra årliga lägesrapporter om genomförandet av handelsaspekterna, där man när så är lämpligt använder sig av återkoppling från berörda parter.	X	X	X
5	Främja hållbar tillgång till råvaror inom utvecklingspolitiken genom användning av budgetstöd, samarbetsstrategier och andra instrument.	X	X	
6	Förbättra lagstiftningen för tillgång till markområden genom – främjande av utbyte av bästa praxis inom planering av markanvändning och administrativa villkor för prospektering och utvinning, samt – utveckling av riktlinjer som skapar klarhet om hur man kan förena utvinningsverksamhet i eller nära Natura 2000-områden med miljöskydd.	X	X	
7	Främja bättre nätverk mellan nationella geologiska undersökningar med målet att öka EU:s kunskapsbas.		X	
8	Främja kvalifikationer och målinriktad forskning i innovativ prospekterings- och utvinningsteknik, återvinning, ersättningsmaterial och resurseffektivitet.	X	X	X
9	Förbättra resurseffektiviteten och främja ersättning av råvaror.	X	X	X
10	Främja återvinning och användning av sekundära råvaror i EU.	X	X	X