EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 4.11.2008
KOM(2008) 699 lõplik

KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

TOORAINEID KÄSITLEV ALGATUS – MAJANDUSKASVU JA TÖÖHÕIVE SEISUKOHAST KRIITILISTE VAJADUSTE RAHULDAMINE

{SEK(2008) 2741}

KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

TOORAINEID KÄSITLEV ALGATUS – MAJANDUSKASVU JA TÖÖHÕIVE SEISUKOHAST KRIITILISTE VAJADUSTE RAHULDAMINE

Sissejuhatus

Toorained on tänapäeva ühiskonna jätkusuutliku toimimise seisukohast määrava tähtsusega. Mineraalsete toorainete kättesaadavus ja suutlikkus neid osta on ELi majanduse tõrgeteta toimimise aluseks. Kõik sellised sektorid nagu ehitus, kemikaalitööstus, autotööstus, lennundus ning masina- ja seadmetööstus, mis toodavad kokku lisandväärtust 1 324 miljardit eurot ja annavad tööd ligikaudu 30 miljonile inimesele (1. lisa), sõltuvad toorainete kättesaadavusest.

Kui energiahindade tõus ja ELi suur sõltuvus energiaimpordist on juba asetatud poliitilise tegevuskava prioriteetide hulka, siis sama olulised probleemid seoses teatavate toorainetega, mida ei kasutata energia tootmiseks, on jäänud tähelepanuta. Kõigepealt tuleb märkida, et ELil on suured toorainevarud. Nende varude uurimine ja kaevandamine on aga keeruline, sest konkurents maakasutuse suhtes kasvab, keskkonnanõuded on ranged ning maardlate kasutuselevõttu takistavad ka tehnoloogilised piirangud. Teisalt on EL suuresti sõltuv strateegiliselt tähtsate toorainete impordist, mille puhul esineb üha enam ja enam turumoonutusi. Kõrgtehnoloogiliste metallide puhul võib seda sõltuvust pidada lausa kriitiliseks, arvestades nende majanduslikku väärtust ja kõrget tarneriski. Samal ajal on toorainevaru kindlustamiseks olemas suured võimalused ressursside tõhusama kasutuse ja ringlussevõtu parema korralduse kaudu.

Usaldusväärse ja moonutusteta juurdepääsu tagamine toorainetele muutub üha olulisemaks ELi konkurentsivõime tagamise teguriks ja sellest tulenevalt ka Lissaboni majanduskasvu- ja tööhõivepartnerluse edu pandiks. ELi kriitiline sõltuvus teatavatest toorainetest osutab sellele, et üha teravam on vajadus üle minna ressursisäästlikumale majandusele ja jätkusuutlikumale arengule[1]. Seepärast on asjakohane välja töötada senisest ühtsem ELi poliitiline strateegia, nagu soovitas nõukogu 2007. aasta mais[2]. Käesolev teatis on esimene samm selles suunas; aluseks on võetud komisjoni tehtud põhjalik analüüs[3] ja 2008. aastal toimunud avaliku arutelu[4] tulemused. Teatise eesmärk on ka aidata ELil kujundada ühtset seisukohta tooraineid käsitlevas rahvusvahelises arutelus, mis on käimas nii ÜRO[5] kui ka G8[6] raames.

Käesoleva teatise keskmes on küll energia tootmiseks mittekasutatavad maavarad, ent tehtud analüüsi ja kavandatavaid meetmeid (eeskätt neid, mis on seotud kaubanduse moonutamisega kolmandate riikide poolt) võib suures osas pidada asjakohaseks ka muude selliste energia

---

1 Jätkusuutlik areng hõlmab nii majanduslikke, sotsiaalseid kui ka keskkonnaalaseid tegureid. KOM(2005) 658.

2 10032/07.

3 Komisjoni töödokument kaevandamistegevuse kohta ELis, SEK(2007) 771.

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

5 World Investment Report 2007.

6 G8-riigid on esitanud soovitusi, milles rõhutatakse vajadust tagada jätkusuutlikkus ja läbipaistvus toorainete uurimise ja kaevandamise valdkonnas.

tootmiseks mittekasutatavate toorainete (näiteks puit) suhtes, mille puhul võib täheldada samalaadseid tarnepiiranguid ja konkurentsi ohustavaid ilminguid, mis on tingitud turumoonutustest.

1. ENERGIA TOOTMISEKS MITTEKASUTATAVATE TOORAINETE NÕUDMISE JA PAKKUMISE ANALÜÜS

1.1. Toorainega varustatus Euroopas ulatub vajaduste täielikust katmisest kuni suure impordisõltuvuseni

EL katab oma vajadused *ehitusmaterjalina kasutatavate mineraalide* suhtes, eriti täitematerjalide suhtes, ning on üks maailma suuremaid kipsi ja loodusliku kivi tootjaid. Piirkondlikku ja kohalikku päritolu täitematerjali olemasolu on majanduse arengu seisukohast olulise tähtsusega, pidades silmas logistilisi piiranguid ja transpordikulusid. EL on maailmas esimesel või teisel kohal ka teatavate *tööstuslike mineraalide* tootjana, kuigi jääb neist enamiku puhul netoimportijaks (2. lisa, tabel 1). Samas on EL suuresti impordist sõltuv *metallimaakide* puhul, sest ELi sisene toodang moodustab üksnes 3 % maailma kogutoodangust (2. lisa, joonis 1 ja tabel 2).

Esmaste toorainete kõrval on EL paljuski sõltuv ka *teisesest toormest*. Metalli taaskasutamine on viimastel kümnenditel märgatavalt kasvanud ning moodustab praeguseks 40–60 % ELi metallitootmise sisendist. Vanametalli on aga Euroopas üha raskem saada; kaheksa viimase aasta jooksul on taaskasutatavate mitteraud- ja väärismetallide import ELi vähenenud 40 %, eksport on aga kasvanud 125 %, mis on kaasa toonud nappuse ja hinnatõusu. Samasugust suundumust võib täheldada raudmetallide jääkide puhul. Üheks põhjuseks on asjaolu, et paljud kasutuselt kõrvaldatud tooted ei jõua ettenähtud ringlussevõtuahelasse, vaid toimetatakse ebaseaduslikult EList välja; see toob kaasa väärtusliku teisese toorme kao ja kahjulikud keskkonnamõjud.

EL sõltub suuresti impordist selliste *kõrgtehnoloogiliste metallide* puhul nagu koobalt, plaatina, haruldased muldmetallid ja titaan. Kuigi kõnealuseid metalle on enamasti vaja üksnes väga väikestes kogustes, muutuvad need üha olulisemaks seoses kõrgtehnoloogiliste toodete väljatöötamisega, sest nende kasutusvaldkond laieneb. Ilma kõrgtehnoloogiliste metallideta ei ole ELis võimalik üle minna jätkusuutlikule tootmisele ja keskkonnasõbralikele toodetele. Need metallid etendavad otsustavat rolli innovatiivsete „keskkonnatehnoloogiate" väljatöötamisel, mille eesmärk on suurendada energiatõhusust ja vähendada kasvuhoonegaaside heitkoguseid. Vesinikkütust kasutavad autod vajavad plaatinat sisaldavaid katalüsaatoreid. Elektri-hübriidautod vajavad liitiumakusid ja kaasaegne lennukitööstus ei saa läbi reeniumi sisaldavate supersulamiteta (2. lisa, tabel 3).

Mõned sellised materjalid, näiteks plaatina ja indium, on eriti olulised järgmisel kolmel põhjusel: neil on suur majanduslik tähtsus olulistes majandussektorites, EL seisab silmitsi suurte tarneriskidega seoses väga suure impordisõltuvuse ja varude koondumisega teatavatesse riikidesse, ning praegu ei ole aineid, millega neid asendada. 2000. aastal juba tabas ELi tarnekriis, kui mobiiltelefonide tootmise plahvatusliku suurenemisega kaasnes ootamatu nõudluse kasv tantaali järele. Karta on, et niisuguseid olukordi võib tulevikus korduvalt ette tulla, sest nende materjalide kasutusvaldkond laieneb ja ajutisi tarneraskusi ei ole võimalik vältida.

Selliste kõrgtehnoloogiliste toorainete Euroopasse tarnijad on eeskätt Hiina, Aafrika, Lõuna-Ameerika, Venemaa ja Austraalia (3. lisa). Asjaolu, et nii mõnedki olulised toorainevarud paiknevad sellistes maailma osades, kus ei toimi turumajandus ja/või mis on poliitiliselt ja/või majanduslikult ebastabiilsed, toob kaasa konkreetsed riskid.

Arvestades, et pikaajaliste turuväljavaadete raames luuakse soodsad tingimused uutele kaevandamis- ja ringlussevõtuprojektidele kogu maailmas, on oluline, et EL ei jätaks tähelepanuta oma sisemise suutlikkuse parandamist või asendusvõimaluste väljatöötamist. Kuigi võib tuua näiteid Rootsis, Soomes ja mõnes uues liikmesriigis tehtud uute kaevandamisalaste algatuste kohta, on ikka veel puudusi nii ELi kui ka riikliku tasandi õigusliku raamistiku rakendamisel, mis takistab ELi kaevandustööstuse edasist arengut. Kuna energia tootmiseks mittekasutatavate maavarade sektor on seotud paikadega, kus asuvad tuntud ja majanduslikult tasuvad maavaravarud, on vaja strateegiaid, mis tagaksid nende varude kättesaadavuse ka tulevast tarbimist silmas pidades.

Strateegiad, mille eesmärk on parandada ressursitõhusust ning hoogustada ringlussevõttu ja korduvkasutust, on sotsiaalse ja majandusliku arengu seisukohast olulised, pidades silmas toorainete piiratud kättesaadavust ja suurt impordisõltuvust. Ringlussevõtu eeliseks on asjaolu, et see aitab parandada energiatõhusust; eelkõige käib see selliste metallide kohta, mille puhul teisesel toorainel (vanametall) põhinev tootmine on oluliselt energiatõhusam võrreldes esmase tooraine kasutamisega.

Kui kaovad mitmesugused tõkked, mis takistavad ringlussevõtuturu edasiarendamist, avanevad suured majanduslikud võimalused[7]. Tõketeks on info puudumine taaskasutatavate materjalide kvaliteedi kohta ning märkimisväärsed otsingu- ja tehingukulud, sest ostjal ja müüjal on väga raske teineteist leida või üldse teineteise olemasolust teada saada. Tõkestavaks asjaoluks on ka liikmesriikide ebapiisavad jäätmekäitlus- ja jäätmekogumissüsteemid. Näiteks alumiiniumpakendite puhul ulatub eri liikmesriikides rakendatav ringlussevõtu määr 30 %st kuni 80 %ni. See näitab, kui suur majanduslik potentsiaal peitub materjalide tõhusamas kasutamises.

1.2. EL seisab silmitsi ülemaailmsetel turgudel toimuvate põhjalike muutustega

Kui vaadelda geoloogilist olukorda kogu maailma ulatuses, siis enamiku toorainete puhul ei viita miski sellele, et lähemal ajal võiksid nende varud maailmas füüsiliselt ammenduda. Paraku ei tähenda geoloogiline saadavus seda, et need toorained on kättesaadavad ELi ettevõtjatele. Tuleb tõdeda, et ülemaailmsetel turgudel toimuvad põhjalikud muutused ohustavad Euroopa tööstuse konkurentsivõimet.

1.2.1. Toorainete saadavus ja hindade kujunemine

Rahvusvaheliste metalli- ja maavaraturgude puhul kehtib tsükliline areng, mis põhineb pakkumisel ja nõudlusel (4. lisa, joonis 1). Ulatuslik ja ettenägematu nõudluse suurenemine käesoleva sajandi alguses, mis oli peamiselt tingitud tõusva majandusega riikide hoogsast majanduskasvust, tõi kaasa metallihindade kolmekordistumise ajavahemikul 2002–2008. Eelkõige Hiina arvele langeb enam kui 50 % kogu maailma tööstuslike metallide tarbimise kasvust ajavahemikul 2002–2005. Praeguse finantskriisiga kaasnevad mõjud aeglustavad küll toorainete nõudluse kasvu ülemaailmsel tasandil, kuid arvatakse, et tõusva majandusega riikide kasvutempo avaldab tulevikus jätkuvalt suurt survet toorainenõudlusele. Kuigi

[7] Improving Recycling Markets, OECD (2006).

maavarade uurimisele tehtavad kulutused on viimasel ajal suurenenud (4. lisa, joonis 2), on üldiselt oodata, et nõudlus kasvab sellise tempo ja ulatusega, et tekib olukord, kus pakkumine jääb nõudlusest maha; majanduses kasutatakse sellise nähtuse kirjeldamiseks mõistet „supertsükkel".

1.2.2. Uued tööstusstrateegiad ja ülemaailmsete turgude toimimishäiretest tulenevad riskid

Tõusva majandusega riigid püüavad üha enam kasutusele võtta majandusstrateegiaid, mille eesmärk on kaitsta oma ressursibaasi, et luua eelised oma järgtööstusele. Selle kinnituseks on arvukad riiklikud meetmed, mis moonutavad rahvusvahelist toorainekaubandust. Nende meetmete hulka kuuluvad ekspordimaksud ja -kvoodid, subsiidiumid, hindade kindlaksmääramine, kahetised hinnakujundussüsteemid ja piiravad investeerimiseeskirjad. Enam kui 400 tooraine (näiteks metallid, puit, kemikaalid, toornahad) puhul on kindlaks tehtud rohkem kui 450 ekspordipiirangu rakendamine (4. lisa, joonis 1). Selliseid meetmeid rakendavate riikide seas on esirinnas Hiina, Venemaa, Ukraina, Argentina, Lõuna-Aafrika ja India; samal ajal on neil riikidel sageli soodustustega või tollimaksuvaba juurdepääs ELi turule kõnealuste toorainetega seotud valmistoodete puhul, mis seab paljud ELi tööstussektori tootjad ebasoodsasse konkurentsiolukorda.

Samuti rakendavad tõusva majandusega riigid ressursirikaste riikidega suhtlemisel strateegiaid, mille ilmselge eesmärk on kindlustada endale eelised toorainete kättesaadavuse suhtes. Näiteks Hiina ja India on viimastel aastatel olulisel määral suurendanud oma majandustegevust Aafrikas; Hiina puhul hõlmab see suuri infrastruktuuri projekte ja aktiivset osalust toorainevarude uurimises ja kaevandamistegevuses sellistes riikides nagu Sambia (vask), Kongo Demokraatlik Vabariik (vask, koobalt), Lõuna-Aafrika (rauamaak), Zimbabwe (plaatina) ning Gabon, Ekvatoriaal-Guinea ja Kamerun (puit).

Tarneolukorda mõjutab ka üha suurem koondumine tootjariikide tasandil ning lisaks veel koondumine ja vertikaalne integratsioon ettevõtete tasandil, mis võib tekitada probleeme toorainete kättesaadavuse suhtes (4. lisa, joonis 3; 5.lisa). Näiteks rauamaagi merekaubandus on praeguseks ligikaudu 75 % ulatuses vaid kolme tootmisettevõtte kontrolli all. Niisuguste suundumustega kaasneb risk, et konkurents väheneb ja sellest tulenevalt tõusevad hinnad tootmisahela järgmise etapi kasutajatele. Tootmisahela järgmise etapi kasutajad juhivad riske laovarude tekitamise ja pikaajaliste lepingute kaudu või kasutavad strateegiana vertikaalset integreerumist kaevandamisettevõtetega.

Üle 50 % maavaravarudest paikneb riikides, kus rahvamajanduse kogutulu elaniku kohta on kõige enam 10 USA dollarit päevas. See annab kõnealustele ressursirikastele arenguriikidele, eelkõige Aafrikas (6. lisa), uusi võimalusi oluliselt suurendada oma rahvamajanduse kogutulu, sest paljusid selliseid riike iseloomustab endiselt vaesus ja aeglane majanduskasv. Mõned sellised riigid on aga vägivaldsete konfliktide haardes, mida sageli õhutab konkurents loodusvarade üle kontrolli saavutamise suhtes, ning mõningates riikides on puudulik juhtimissüsteem, eriti maavaradest saadud tulude jaotamist silmas pidades. Lisaks sellele on asjaomastel riikidel sageli raske välismaiste kaevandamisettevõtetega läbirääkimisi pidada, sest teave varude väärtuse kohta on ebaühtlane ning haldusressursid on puudulikud. Teatavatel juhtudel on ettevõtete tegevuse suhtes tekkinud küsimusi seoses keskkonnakaitse ja töötajate õigustega ning mõningatel juhtudel on ärevust tekitanud teatavate avaliku sektori ja erasektori lepingute mõju riikide võlaseisundile.

2. POLIITIKAMEETMED: INTEGREERITUD STRATEEGIA

Sellised tööstusriigid nagu Jaapan ja USA on tunnistanud oma kriitilist sõltuvust teatavatest toorainetest ja on välja töötanud konkreetsed tegevuspõhimõtted oma toorainevaru kindlustamiseks. Näiteks on USA kindlaks määranud, millised toorained on strateegilise tähtsusega, ja säilitab selliste toorainete varu, mis on tema kaitsetööstuse seisukohast olulised. Ka Jaapan tegeleb tema jaoks oluliste toorainete kättesaadavuse tagamisega (7. lisa). Mõned ELi liikmesriigid rakendavad küll teatavaid tegevuspõhimõtteid, aga seni puuduvad integreeritud meetmed ELi tasandil, mis tagaksid toorainete piisava kättesaadavuse õiglase ja moonutamata hinnaga. Tehakse ettepanek, et EL lepiks kokku tooraineid käsitleva integreeritud strateegia suhtes. Nimetatud strateegia peaks toetuma kolmele sambale:

(1) tagada **toorainete kättesaadavus** rahvusvahelistelt turgudelt samadel tingimustel teiste tööstuslike konkurentidega;

(2) kehtestada ELi piires õiged **raamtingimused**, et toetada Euroopa tooraineallikatest pärinevate varude jätkusuutlikkust;

(3) suurendada üldist ressursitõhusust ja edendada ringlussevõttu, et vähendada **esmaste toorainete tarbimist ELis** ja kahandada vastavat impordisõltuvust.

Lisaks sellele soovitab komisjon integreeritud Euroopa strateegia raames esmase meetmena kindlaks määrata ELi jaoks kriitilise tähtsusega toorained. Selle eesmärgi täitmiseks soovitab komisjon tihedas koostöös liikmesriikide ja sidusrühmadega koostada esmatähtsate toorainete ühtne loetelu. Esialgne hinnang näitab, et suure hulga toorainete puhul on EL ülimalt ebasoodsas olukorras (8. lisa).

2.1. Esimene sammas: Toorainete kättesaadavus maailma turgudel ja moonutamata tingimused

EL peaks aktiivselt rakendama **tooraine-diplomaatiat, et kindlustada juurdepääs toorainetele**. See nõuab suuremat ühtsust ELi välispoliitika suundade (välissuhted, kaubandus ja areng) vahel ning nende koordineerimise parandamist ja tõhustamist. Samuti eeldab see, et ELi tasandil koordineeritakse ELi strateegiliste partnerlussuhete[8] juhtimist ning poliitilist dialoogi partneritega kolmandatest riikidest, tõusva majandusega riikidega ja nende piirkondlike rühmitustega, lähtudes vastastikuse huvi põhimõtetest, eelkõige:

– Aafrikaga, tõhustades ühisstrateegia ja tegevuskava (2008–2010) rakendamise raames dialoogi ja meetmeid, mis on seotud toorainete kättesaadavuse ja loodusvarade haldamisega ning transpordi infrastruktuuriga;

– selliste ressursirikaste tõusva majandusega riikidega nagu Hiina ja Venemaa, tõhustades dialoogi, muu hulgas eesmärgiga kaotada moonutavad meetmed.

– selliste ressursisõltuvusega riikidega nagu USA ja Jaapan, selgitades välja ühised huvid ja kavandades ühismeetmeid ja rahvusvahelistel foorumitel esitatavaid ühisseisukohti (näiteks ühisprojektid US Geological Survey'ga rahvusvahelisele koostööle avatud valdkondades).

---

8 ELi strateegilised partnerid on näiteks Brasiilia, Kanada, Hiina, India, Jaapan, Venemaa ja USA.

Lisaks sellele peaks EL soodustama ulatuslikumat **rahvusvahelist koostööd**. Komisjon peaks toetama teadlikkuse tõstmist G8, OECD, ÜRO kaubandus- ja arengukonverentsi ja ÜRO keskkonnaprogrammi[9] raames ning otsima võimalusi koostööks selliste rahvusvaheliste organisatsioonidega nagu Maailmapank ja Rahvusvaheline Merepõhjaorganisatsioon. See peaks hõlmama arutelusid, mis käsitlevad süvamerekaevandamist Arktika piirkonnas[10] ja toorainete veoks kasutatavate rahvusvaheliste kaubateede ohutust[11]. Komisjon kohustub ka toetama rahvusvahelisel tasandil kokkulepitud ettevõtete sotsiaalse vastutuse vahendite nõuete järgimist[12] ja toetab jätkuvalt selliseid rahvusvahelisi algatusi, mille eesmärk on parandada kaevandamissektori läbipaistvust (näiteks Kimberly protsessi sertifitseerimissüsteem ja mäetööstuse läbipaistvust käsitlev algatus (EITI)). Komisjon kaalub ka tugevdatud EITI++[13] toetamist.

Arvestades, et energia tootmiseks mittekasutatavate toorainete turvalise kättesaadavuse tagamine on oluline strateegilist julgeolekut mõjutav eesmärk, tuleks seda täiel määral arvesse võtta Euroopa julgeolekustrateegias, mis on praegu nõukogus läbivaatamisel.

Esmaste ja teiseste toorainete kättesaadavus tuleks prioriteedina lülitada **ELi kaubandus- ja õiguspoliitikasse**. Kaubandus- ja õiguspoliitika kaudu võib parandada toorainete kättesaadavust järgmiselt.

– EL peaks vajaduse korral toetama selliste uute eeskirjade ja lepingute kasutuselevõttu, mis käsitlevad toorainete kättesaadavust jätkusuutlikkuse põhimõtete kohaselt, ning tagama nii mitmepoolsel kui ka kahepoolsel tasandil rahvusvaheliste kohustuste täitmise, kaasa arvatud WTO ühinemisläbirääkimiste, vabakaubanduslepingute, reguleerimist käsitleva arutelu ja mittesooduslepingutega seotud kohustused. Sellega seoses pöörab komisjon senisest enam tähelepanu oma tööle, mille sihiks on saavutada rangem kontroll ekspordipiirangute üle ja kehtestada paremad subsiidiumidevastased eeskirjad WTO tasandil.

– EL peaks tegema jõupingutusi selle nimel, et kaotada kaubandust moonutavad meetmed, mida kolmandad riigid on võtnud kõikides sellistes valdkondades, mis on seotud toorainete kättesaadavusega. EL asub aktiivselt võitlema meetmete vastu, mis on vastuolus WTO või kahepoolselt kehtestatud eeskirjadega, kasutades selleks kõiki olemasolevaid mehhanisme ja vahendeid, kaasa arvatud jõustamine WTO vaidluste lahendamise mehhanismi kasutamise kaudu. Üldisemas plaanis võtab EL meetmeid, et kolmandad riigid lõpetaksid ekspordipiirangute kasutuse protektsionistlikul eesmärgil. Võetavate meetmete kavandamisel asetab EL esikohale need ekspordipiirangud, mis põhjustavad ELi töötlevale tööstusele kõige enam probleeme või mis annavad kolmandate riikide järgtööstusele ebaõiglase konkurentsieelise rahvusvahelistel turgudel.

---

9 Sealhulgas loodusvarade säästva majandamise rahvusvaheline töörühm.

10 Komisjon tegeleb Arktika piirkonda käsitleva teatise koostamisega.

11 ELi merenduspoliitikaga on ette nähtud raamistik, mis aitab edendada Euroopa juhtpositsiooni rahvusvahelistes merendusküsimustes ja käsitleda asjakohaseid teemasid integreeritult.

12 KOM(2006) 136.

13 Extractive Industries Transparency Initiative Plus Plus (EITI++) on Maailmapanga algatus EITI täiendamiseks; selle eesmärk on arendada välja suutlikkus lahendada riigi tasandil toorainehindade hoogsa tõusuga seotud probleemid ja suunata kasvavad tuluvood meetmetesse, mis võetakse vaesuse, nälja, alatoitluse, kirjaoskamatuse ja haiguste likvideerimiseks.

– EL peaks tagama, et kõiki toorainehinna moonutusi, mille põhjuseks on asjaolu, et eksportivas riigis on kasutusel kahetised hinnakujundustavad või muud mehhanismid, käsitletakse dumpinguvastase menetluse raames ja leitakse viis nende likvideerimiseks. Kaubandustõkete määruse ja kaubanduse kaitsevahendite (kaitsemeetmed ja subsiidiumidevastased meetmed) sagedasem ja tõhusam kasutamine annab samuti võimaluse reageerida toorainete kättesaadavusega seotud moonutustele või nende mõjudele järgtööstuse tasandil (näiteks tootmisahela järgmise etapi toodete müük dumpinguhinnaga).

– EL peaks võtma asjakohaseid meetmeid, millega tagada, et kaubanduspoliitika eri vahendeid – sealhulgas sooduskaubanduslepingud ja ELi turulepääsupartnerlus – rakendataks viisil, mis on kooskõlas eesmärgiga kujundada välja avatud ja hästitoimivad tooraineturud, eelkõige tagades vastastikuse seose ELi turu avamise (näiteks tollitariifid) ja kolmandates riikides rakendatavate piiravate meetmete vahel.

– Lisaks toorainevarudega seotud välistele takistavatele asjaoludele peaks EL läbi vaatama ka ELi tariifikorra, et viia see vastavusse ELi toorainenõudluse arenguga; eelkõige tuleks hinnata selliste toorainete (kaasa arvatud taastuvad toorained) impordipiirangute vähendamise viise, mida tööstus vajab sisendina muude toodete valmistamiseks (näiteks kemikaalid). Taastuvate toorainete kohta tuleks paralleelselt välja töötada sertifitseerimissüsteem ja asjakohased standardid, mis tagavad jätkusuutlikkuse.

– Konkurentsivastaste kokkulepete või turu koondumise korral jätkab komisjon ELi konkurentsieeskirjade täieulatuslikku kohaldamist.

Komisjon jälgib toimuvat, avaldades igal aastal arenguaruande kaubanduslike aspektide rakendamise kohta, toetudes vajadusel sidusrühmadelt saadud teabele.

Paljud olulised toorained paiknevad Aafrikas või muudes arengumaades. Seepärast on kõigile kasutoovate lahenduste huvides otstarbekas siduda omavahel **ELi arengupoliitika** ja ELi vajadus tagada moonutusteta juurdepääs toorainetele. Head valitsemistavad, kaevandamislepingute ja tulu läbipaistvus, võrdsete tingimuste rakendamine kõikide ettevõtjate suhtes, rahastamisvõimalused, usaldusväärne maksustamine ja õiglased arenguvõimalused on toorainete kättesaadavuse tagamiseks kasulikud nii ELile kui ka arengumaadele. Arengupoliitika tähtsusest saab siinkohal rääkida kolmest aspektist:

A. Riikide tugevdamine: majandus-, sotsiaal- ja poliitikavaldkonna ja keskkonna *juhtimine* on tähtis arengut soodustav faktor. Head juhtimistavad aitavad arengumaadel rakendada oma maavarade ressursid majanduse jätkusuutliku arengu ja vaesuse vähendamisele suunatud solidaarse majanduskasvu teenistusse. Riikidele on 10. Euroopa Arengufondi raames eraldatud 2,7 miljardi euro suurune stimuleeriv toetus, mida nad saavad kasutada vastavalt oma juhtimiskavadele[14]. Paljud juhtimiskavad hõlmavad kas üldisi kohustusi majandus-, finants-, maksu- ja õigusvaldkonnas või konkreetseid ülesandeid seoses loodusvarade haldamise ning kaevandamislepingute ja tulude läbipaistvusega[15]. Osa meie toetusest nendele riikidele on suunatud riigi rahanduse juhtimise ja loodusvarade jätkusuutliku haldamise ning kaevandamisettevõtetega läbirääkimiste pidamise alase suutlikkuse arendamisele. Küllaltki

[14] KOM(2006) 421, kinnitatud nõukogu poolt 16. okt. 2006, dokument 14024/06.

[15] Näiteks Kameruni juhtimiskavas on EITI ja FLEGTIga seotud ülesanded.

oluline osa on ette nähtud AKV riikide transpordi infrastruktuuri projektide arendamiseks, mis on kaevandamise jätkusuutlikkuse seisukohast vältimatult vajalikud[16].

Me tugevdame riike, kui kasutame abi andmise vahendina üha enam *eelarvetoetust*. Sedalaadi abi aitab kaasa usaldusväärse riikliku rahandussüsteemi loomisele arengumaades. Usaldusväärse riikliku rahandussüsteemi olemasolu, mis hõlmab maavaraprojektidest saadavat tulu, on jätkuvalt ELilt eelarvetoetuse saamise tingimuseks.

EL peab jätkama dialoogi oma partnerriikide ja rahvusvaheliste finantsorganisatsioonidega võlgade edasise vähendamise üle.

B. Hea investeerimiskliima edendamine, mis aitab suurendada pakkumist:

Arengupoliitika peab edendama selget õigus- ja haldusraamistikku:

– tagades ettevõtjatele ja riikidele juurdepääsu toorainetele võrdsetel tingimustel;

– tagades kaevandamislepingute ja tulude suurema läbipaistvuse;

– edendades usaldusväärseid maksusüsteeme, mis tagavad õiglased laekumised riigituludesse kogu majandustegevusest, kaasa arvatud kaevandamistöödest[17].

Täiendava meetmena, mis suurendab toorainevarude jätkusuutlikkust, on olemas Euroopa Investeerimispanga laenud kaevandamisprojektidele. Pangal on kavas suurendada laenusummat, mis on olnud keskmiselt 140 miljonit eurot aastas alates 2000. aasta Cotonou partnerluslepingu käivitamisest; eelkõige tehakse seda selliste riikide puhul, kes on ühiselt kokkulepitud valitsemiskavade raames kohustunud ellu viima reformid, mille eesmärk on parem juhtimine ja suurem läbipaistvus kaevandustööstuses. Komisjon toetab igati seda meedet.

C. Toorainete jätkusuutliku haldamise edendamine

Samuti on meie arengupoliitika eesmärk aidata meie partnerriikidel tõsta sotsiaalseid ja keskkonnastandardeid, parandada inimõiguste olukorda ja võidelda laste tööjõu kasutamise vastu, eelkõige seoses käsitsi tehtavate ja väiksemahuliste kaevandamistööde sektoriga, mis kasvab ja annab elatist ligikaudu 100 miljonile inimesele.

2.2. Teine sammas: Euroopas paiknevate toorainevarude jätkusuutlikkuse edendamine

Selleks et tagada Euroopa leiukohtades paiknevate toorainevarude jätkusuutlikkus, on äärmiselt vajalik kehtestada õiged **raamtingimused**. Kaevandustööstuse jaoks on kõige tähtsam juurdepääs maale, kuid ELis kaevandamiseks saadaolev maa väheneb pidevalt muude maakasutusviiside tõttu. ELis ei ole sugugi haruldane ka olukord, kus maardla avastamisest tegeliku tootmiseni kulub 8 kuni 10 aastat. Kogemused viitavad vajadusele muuta

---

16 ELi transpordialased infrastruktuuriprojektid ei käsitle loodusvarasid, kuid mõned neist võivad osutuda asjakohaseks, näiteks Ghana projekt (Western Corridor Infrastructure Project), mis hõlmab sadamate ja raudteede infrastruktuuri boksiidi ja mangaani merevedudeks.

17 Sambias on ELi toetusel toimunud üleminek ühtsele riigikassa kontole, kuhu laekuvad kõik tulud, sh kaevandamistulu (nagu ka Mosambiigis) ning seeläbi saavutatud kaevandamistööde maksustamiskorra suurem läbipaistvus ja astmelisus.

haldusmenetlused sidusamaks ja kiirendada uurimis- ja kaevandamislubade andmist. Liikmesriigid teadvustavad seda probleemi järjest rohkem – näiteks Rootsi on oma kaevandamisseadust ajakohastades võtnud kasutusele lubade menetlemise piirtähtajad.

Euroopas paiknevate toorainevarude jätkusuutlikkuse eelduseks on paremad **alusteadmised** ELi maardlate kohta. Maakasutuse planeerimisel on oluline arvestada vajadusega tagada juurdepääs nendele maardlatele pikas perspektiivis. Seepärast soovitab komisjon liikmesriikidel maakasutuse planeerimisel senisest enam kasutada riiklikke **geoloogilisi uuringuid**. Subsidiaarsuse põhimõtet järgides teeb komisjon ettepaneku luua liikmesriikidevaheline heade tavade vahetamise foorum maakasutuse planeerimise (näit. Austria maavarade kava) ja muude kaevandustööstuse jaoks oluliste raamtingimuste valdkonnas.

Peale selle soovitab komisjon tõhustada **geoloogiliste uuringute riikidevahelist võrgustikku**, et parandada teabevahetust ja andmete koostalitlusvõimet ja levitamist, eelkõige väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate vajadusi silmas pidades. Lisaks on komisjonil koostöös liikmesriikidega kavas välja töötada keskpikka kuni pikaajalist perspektiivi arvestav strateegia, millega lisataks ülemaailmse keskkonna- ja turvaseire algatuse Kopernikus maaseiresüsteemi[18] ka maa-alused toimingud; see aitaks maakasutust paremini planeerida.

Energiatootmisega mitteseotud kaevandustööstust puudutavad ELi tasandi õigusaktid on enamjaolt horisontaalsed. Kaevandustööstuse jaoks on eelkõige oluline Natura 2000 õigusaktide rakendamine. Avaliku arutelu käigus tõstatas tööstusharu probleemi, et vahetevahel satuvad Natura 2000 alade kaitse-eesmärgid vastuollu kaevandustööstuse arendamistegevusega. Komisjon rõhutab, et Natura 2000 õigusraamistikuga ei nähta ette kaevandustegevuse täielikku keelamist, ning on otsustanud koos liikmesriikidega välja töötada juhised tööstuse ja ametivõimude jaoks, mis selgitaksid, kuidas ühitada kaevandustegevust ja keskkonnakaitset Natura 2000 aladel ja nende läheduses. Juhiste koostamisel lähtutakse parimatest olemasolevatest tavadest ning need peaksid valmima 2008. aasta lõpuks.

Mineraalide jätkusuutliku tootmisega seotud tehnoloogiliste ülesannete lahendamiseks on komisjonil kavas **toetada** toorainete kaevandamist ja töötlemist käsitlevaid **teadusuuringuid** oma seitsmenda raamprogrammi kaudu. Maavarade säästva kasutamise Euroopa tehnoloogiaplatvorm keskendub innovatiivsetele uurimistehnoloogiatele maismaal ja merepõhjas sügaval paiknevate maardlate leidmiseks (sh süvamerekaevandamine) ning uutele kaevandamistehnoloogiatele, et saavutada nii majanduse kui ka keskkonna seisukohast parimad võimalikud tulemused. Veetranspordi tehnoloogiaplatvorm hakkab tegelema tehnoloogiauuringutega, mis tagavad merepõhja kasutuse jätkusuutlikkuse tulevikus.

Kaevandustööstus on mõnedes Euroopa kaugemates piirkondades oluline majanduskasvu mootor. **Ühtekuuluvuspoliitika raames erladatavat rahalist toetust**, eelkõige Euroopa Regionaalarengu Fondi kaudu, on võimalik saada mitmesuguste meetmete jaoks, mis edendavad teadusuuringuid, innovatsiooni ja äritegevust tooraineuuringute ja -kasutuse valdkonnas.

---

[18] Endine ülemaailmne keskkonna- ja turvaseire (GMES).

Kaevandustööstuse, nagu ka Euroopa teiste tööstusharude tulevikku varjutab üha kasvav **oskustööjõu puudus**[19]. **Üldsuse teadlikkus** sellest, kui tähtis on Euroopa majanduse jaoks oma toorainevaru olemasolu, ei ole ikka veel piisav. Nende probleemidega tegelemiseks tuleb luua rohkem ja tõhusamaid partnerlussuhteid ülikoolide, geoloogiliste uuringutega tegelevate asutuste ja tööstusettevõtete vahel. Nimetatud vajakajäämiste kõrvaldamiseks toetab komisjon selliseid algatusi nagu Euroopa maavarade päev 2009, ning uute kõrgtehnoloogiliste oskuste arendamist geoloogia, maa vaatluse ja keskkonnaküsimuste valdkonnas, tehes seda Erasmus Munduse maavarade ja keskkonna programmi (2009–2013) raames ühiste magistri- ja doktoriõppe kavade kaudu. Kuna oskustööliste värbamisel on oluliseks aspektiks ohutu töökeskkond, toetab komisjon ka tööliste kaitset edendavaid meetmeid.

2.3. Kolmas sammas: Esmaste toorainete tarbimise vähendamine ELis

Selleks et vähendada ELi suurt sõltuvust esmasest toorainest ja selle impordist ning parandada keskkonna tasakaalu ja tagada tööstuse varustamine vajaliku toorainega, tuleb rõhku panna ressursside tõhusamale kasutamisele, ringlussevõtule, asendamisele ja taastuva toorme suuremale kasutamisele. Seda tuleb mõista kui üht etappi üleminekul jätkusuutlikule tootmis- ja tarbimismudelile ning tõhusamale ressursikasutusele ELi majanduses.

ELi loodusvarade säästva kasutamise temaatilises strateegias[20] on kavandatud pikaajaline strateegia, mille eesmärk on kaotada seos ressursikasutuse ja majanduskasvu vahel. Hiljutises säästva tarbimise ja tootmise ning säästva tööstuspoliitika tegevuskavas[21] püüab komisjon anda uut hoogu **ressursside tõhusamale kasutamisele** ja ökoinnovaatilistele tootmisprotsessidele, et vähendada sõltuvust toorainetest ja edendada optimaalset ressursikasutust ja ringlussevõttu.

Komisjon toetab seitsmenda raamprogrammi raames teadusuuringuid, mis keskenduvad **ressursitõhusatele toodetele** ja tootmisele. Ökodisaini direktiivis[22] on sätestatud ressursitõhusate toodete disaininõuded. Teadusuuringutel on tähtis osa ka asendusainete väljatöötamisel, et tagada tootmisprotsessi paindlikkus ja vähendada impordist sõltumise negatiivset mõju. Hiljuti soovitas OECD[23] oma liikmesriikidel edendada ressursside tootlikkust toorainevarude liikumise analüüsisuutlikkuse tõstmise kaudu. ELis koordineerivad liikmesriikidest laekuvat teavet loodusvarade, toodete ja jäätmete andmekeskused

Teisese toorme kasvav kasutus suurendab varustuskindlust ja energiatõhusust. Paljusid kasutuselt kõrvaldatud tooteid ei võeta praegu siiski korralikult ringlusse, mistõttu väärtuslikud teisesed toorained lähevad pöördumatult kaotsi. On andmeid, et märkimisväärne protsent kõigist ELi jäätmesaadetistest ei vasta nõuetele, ehkki olukord on liikmesriigiti väga erinev[24]. See puudutab peamiselt kasutuselt kõrvaldatud sõidukeid ja elektroonikaseadmeid, mis veetakse Euroopast välja kui korduvkasutusega tooted, kuid välismaal need tegelikult demonteeritakse. Peale selle liigitatakse liikmesriikides jäätmesaadetisi erinevalt, mistõttu tekivad jäätmete siseturul tõkked ja kaubandusmoonutused. Olukord on vägagi kahetsusväärne, sest kasutuselt kõrvaldatud eksporttooteid ja importtooraineid (mis on

---

19 Detsembris 2008 esitab komisjon algatuse „Uued kutseoskused uute töökohtade jaoks", milles käsitletakse kutseoskuste ja töökohtade paremat prognoosimist ja kokkusobitamist.

20 KOM(2005) 670.

21 KOM(2008) 397.

22 Direktiiv 2005/32/EÜ.

23 OECD nõukogu ressursi tootlikkuse teemal, 10. aprill, 2008. K(2008) 40.

24 Selliste vedude spetsiaalne uurimine 2006. aastal näitas, et üle 50 % kõigist ELi jäätmesaadetistest ei vasta eeskirjadele ning rikkumisi esineb lisaks 43 %-l.

ringlussevõtu teel toodetud väljaspool ELi märksa leebemates regulatiivsetes tingimustes) füüsiliselt transportides tekib olulisel määral lekkeid keskkonda.

Komisjon ja liikmesriigid peavad **kolmandate riikidega suheldes** tagama, et jäätmete töötlemine toimuks nõuetekohaselt ja keskkonnasäästlikes tingimustes. Komisjon teeb koostööd liikmesriikidega, et tõsta teadlikkust[25] ja tagada jäätmevedu käsitleva määruse nõuetekohane ja ühetaoline jõustamine (Baseli konventsiooni täitmine), näiteks kasutuselt kõrvaldatud toodetele ekspordiloa andmisest keeldumise kriteeriumide täpsema määratlemise teel. Koostöös liikmesriikidega teeb komisjon ettepaneku rakendada tõhusamaid kontrollimehhanisme jäätmevedude üle ning avaldada teavet ebaseaduslike saadetiste kohta.

Teisese toorme ringlussevõttu lihtsustab nii asjaomaste ringlussevõttu käsitlevate õigusaktide[26] jõustamine ja täielik rakendamine kui ka uute sätete (määratletakse, millistel tingimustel jäätmed ei ole enam jäätmed) lisamine jäätmete raamdirektiivi. Direktiivis sätestatakse, et liikmesriigid peavad täitma kogumise sihtarvud metallide, paberi, klaasi ja ohutute ehitus- ja lammutusjäätmete taaskasutusse ja ringlussevõtuks.

Selleks et hoogustada toodete ja toorme **ringlussevõttu** ja taaskasutust ning saavutada ELis märkimisväärset mastaabisäästu, peab turg olema õiglane ja läbipaistev ning tunnistama ühiseid miinimumstandardeid, sertifitseerimisskeeme (vajaduse korral) ning tasakaalustatud reguleerivat raamistikku. Ringlussevõttu käsitlev juhtivate turgude algatuse tegevuskava (2008–2011) hoogustab ringlussevõtu turgusid järgmiste meetmete kaudu: õigusaktid, standardid ja märgised, riigihanked, rahastamine, teadmistevahetus ja rahvusvaheline tegevus[27].

Taastuvad toorained on Euroopa selliste tööstusharude jaoks, nagu kemikaali- ja puidutöötlemistööstus, väga haruldane ressurss, kuna kasvualad on piiratud ning vahel ka mitme võistleva kasutusotstarbega. ELi ja riiklikud strateegiad taastuva toorme valdkonnas võivad oluliselt mõjutada tööstustarbijaid. Seepärast jälgib komisjon, millist mõju avaldab biomassi kasutavatele valdkondadele kasvav nõudlus biomassi järele ja esitab selle kohta aruande[28].

3. EDASINE TEGEVUS

ELi majandusel tuleb seoses energiatootmisega mitteseotud toorainevarude jätkusuutlikkuse tagamisega lahendada terve rida keerukaid ja tihedas vastastikuses sõltuvuses olevaid probleeme. Need probleemid jäävad tõenäoliselt püsima või isegi süvenevad. Selleks et tagada Euroopa konkurentsivõime, on Euroopal vaja astuda otsustavaid samme. Seepärast tuleb tooraineküsimustele pöörata tähelepanu kõrgel poliitilisel tasandil ning ka ELi integreeritud strateegias, mis ühendab ELi erinevaid tegevuspõhimõtteid ja edendab jätkuvalt koostööd liikmesriikide vahel asjaomastes valdkondades. Kavandatud strateegia kolme sambaga tagatakse võrdsed võimalused juurdepääsuks resurssidele kolmandates riikides,

---

25 IMPEL-TFSi (keskkonnaõiguse rakendamine ja jõustamine − piiriülesed saadetised) jõustavad meetmed I (2008).

26 Direktiiv 2002/96/EC elektri- ja elektroonikaseadmete jäätmete kohta. Direktiiv 2000/53/EU kasutuselt kõrvaldatud sõidukite kohta. Direktiiv 2006/66/EU, mis käsitleb patareisid ja akusid ning patarei- ja akujäätmeid. Direktiiv 94/62/EU pakendite ja pakendijäätmete kohta. Direktiiv 2006/12/EU jäätmete kohta (läbivaatamisel).

27 KOM(2007) 860.

28 KOM(2008) 19 (lõplik).

paremad raamtingimused toorainete kaevandamiseks ELis ning esmaste toorainete tarbimise vähendamine ressursside tootlikkuse ja ringlussevõtu suurendamise teel.

Komisjon teeb ettepaneku käivitada **Euroopa toorainealgatus** allpool esitatud kava kohaselt. Komisjon esitab nõukogule aruande toorainealgatuse elluviimise kohta kahe aasta pärast.

Tooraineid käsitlev algatus

		Tegevuse tasand		
		EL	**Liikmes riigid**	**Tööstus haru**
1	Määrata kindlaks kriitilise tähtsusega toorained	X	X	X
2	Käivitada ELi jaoks strateegiliste toorainete diplomaatia suhetes peamiste tööstuslike ja ressursirikaste riikidega	X	X	
3	Lisada sätted toorainete kättesaadavuse ja nende jätkusuutliku haldamise kohta kõikidesse kahe- ja mitmepoolsetesse kaubanduslepingutesse ning regulatiivsesse dialoogi (vastavalt vajadusele)	X	X	
4	Tuvastada kolmandate riikide võetud meetmed, mis tekitavad kaubandusmoonutusi, ja võidelda nende vastu kõiki võimalikke vahendeid kasutades, k.a WTO läbirääkimised, vaidluslahendusmenetlus ja turulepääsupartnerlus, pöörates eelkõige tähelepanu rahvusvahelisel vabal turul ELi kõige rohkem kahjustavatele meetmetele. Jälgida toimuvat, avaldades igal aastal kaubandusaspekte käsitleva arenguaruande, mis põhineb (kui vaja) sidusrühmadelt saadud asjaomasel teabel.	X	X	X
5	Edendada toorainete kättesaadavuse jätkusuutlikkust arengupoliitika kaudu, kasutades selleks eelarvetoetust, koostööstrateegiat ja muid meetmeid.	X	X	
6	Parandada maakasutust reguleerivat raamistikku: - edendades parimate tavade levitamist maakasutuse planeerimise ning uurimis- ja kaevandamistööde haldusmenetluste valdkonnas; - koostades juhised, mis selgitavad, kuidas ühitada kaevandustegevust ja keskkonnakaitset Natura 2000 aladel ja nende läheduses.	X	X	
7	Tõhustada geoloogiliste uuringute riikidevahelist võrgustikku, et tõsta alusteadmiste taset ELis.		X	
8	Edendada oskusi ja teadusuuringuid, mis keskenduvad innovatiivsetele uurimis- ja kaevandamistehnoloogiatele, ringlussevõtule, asendusainetele ja ressursside tootlikkusele.	X	X	X
9	Tõsta ressursside tootlikkust ja tõhustada toorainete asendamist.	X	X	X
10	Edendada ringlussevõttu ja tõhustada teisese toorme kasutamist ELis.	X	X	X