AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA

Brüsszel, 4.11.2008
COM(2008) 699 végleges

A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

NYERSANYAG-POLITIKAI KEZDEMÉNYEZÉS – AZ EURÓPAI GAZDASÁGI NÖVEKEDÉS ÉS FOGLALKOZTATÁS KRITIKUS SZÜKSÉGLETEINEK KIELÉGÍTÉSE

{SEC(2008) 2741}

A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

NYERSANYAG-POLITIKAI KEZDEMÉNYEZÉS – AZ EURÓPAI GAZDASÁGI NÖVEKEDÉS ÉS FOGLALKOZTATÁS KRITIKUS SZÜKSÉGLETEINEK KIELÉGÍTÉSE

Bevezetés

A nyersanyagok elengedhetetlenek a modern társadalom fenntartható működéséhez. Az ásványi nyersanyagok elfogadható áron való beszerezhetősége kritikus fontosságú az EU gazdaságának stabil működéséhez. Az olyan ágazatok, mint az építőipar, vegyipar, autóipar, repülőgépipar, gép- és berendezésgyártó ipar, amelyek együttesen 1324 milliárd euró hozzáadott értéket állítanak elő és 30 millió embert foglalkoztatnak (1. melléklet), mind függenek a nyersanyagok hozzáférhetőségétől.

Míg a növekvő energiaköltségek és az EU nagy mértékű energiaimport-függősége ma már hangsúlyos politikai kérdés, az energiahordozóktól különböző egyes nyersanyagok által jelentett hasonló súlyosságú probléma még nem kapott elég figyelmet. Egyfelől az EU-nak vannak nyersanyagkészletei. E nyersanyagok kutatása és kitermelése azonban egyre inkább versenyezni kényszerül más földhasználati formákkal és gondot jelent a szigorú jogi szabályozás, valamint az ásványkészletek kitermelhetőségének technológiai korlátjai. Másfelől az EU nagy mértékben függ az olyan stratégiailag fontos nyersanyagok importjától, amelyek piacán egyre nagyobb torzulások mutatkoznak. A csúcstechnológiai fémek esetében, tekintve gazdasági értéküket és a nagy ellátási kockázatokat, ez a függés kritikusnak tekinthető. Ugyanakkor az anyagellátás biztosításában komoly lehetőséget jelent az erőforrás-hatékonyság és az újrahasznosítás javítása.

A nyersanyagok megbízható és torzítatlan piacon való beszerezhetősége egyre fontosabb tényező az EU versenyképessége szempontjából, és ebből következően elengedhetetlen a növekedés és foglalkoztatás növelését célzó lisszaboni partnerség sikeréhez. Az EU-nak az egyes nyersanyagoktól való kritikus függősége rávilágít arra, hogy egyre sürgetőbben szükséges, hogy elmozdulás történjen az erőforrás-hatékonyabb gazdaság és a fenntartható fejlődés[1] irányába.

Indokolt ezért az EU-nak e kérdésben koherensebb politikát kidolgoznia, a Tanács 2007. májusi javaslatának[2] megfelelően. Az első lépés ebbe az irányba ez a közlemény, amely a Bizottság mélyelemzésén[3] és a 2008-ban folytatott nyilvános konzultáción[4] alapul. Ez segíti az EU-t abban is, hogy közös álláspontot dolgozzon ki a nyersanyagokról az Egyesült Nemzetek Szervezete[5] és a G8[6] szintjén folyó nemzetközi tárgyalásokra.

---

1 A fenntartható fejlődésnek gazdasági, társadalmi és környezetvédelmi vonatkozásai vannak. COM(2005) 658.

2 10032/07.

3 Bizottsági szolgálati munkadokumentum az EU-ban folyó bányászati kitermelésről. SEC(2007) 771.

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

5 2007. évi jelentés a nemzetközi tőkeáramlásról (World Investment Report 2007).

Noha ez a közlemény az energiahordozóktól különböző ásványi anyagokkal foglalkozik, az alátámasztó elemzés és a javasolt intézkedések, különösen a harmadik országok által alkalmazott kereskedelemtorzítás tekintetében, nagy mértékben vonatkoznak az energiahordozóktól különböző más olyan nyersanyagokra is (mint például a fa), melyeknél hasonló szűkös kínálat, és a piaci torzulások miatt a versenyképesség veszélyeztetése várható.

1. AZ ENERGIAHORDOZÓKTÓL KÜLÖNBÖZŐ NYERSANYAGOK KÍNÁLATÁNAK ÉS KERESLETÉNEK ELEMZÉSE

1.1. Európában a kínálat széles skálán mozog, az önellátástól a nagy mértékű importfüggésig

Az EU önellátó *építési ásványanyagokból*, különösen adalékanyagokból, és a világ egyik legnagyobb termelője gipszből és természetes kőből. Tekintve a logisztikai korlátokat és a szállítási költségeket, a regionális és helyi forrásokból származó adalékanyagok elérhetősége alapvetően fontos a gazdasági fejlődéshez. Az EU a világon az *ipari ásványanyagok* legnagyobb vagy második legnagyobb termelője, ennek ellenére a legtöbb esetben nettó importőr (2. melléklet, 1. táblázat). Az EU ugyanakkor nagy mértékben függ a *fémes ásványok* importjától, mert saját termelése csak a világ termelésének mintegy 3%-át teszi ki (2. melléklet, 1. ábra és 2. táblázat).

Az elsődleges nyersanyagokon túl az EU nagy mértékben használ *másodlagos nyersanyagokat*. Az újrahasznosított fémhulladék használata jelentősen nőtt az utóbbi évtizedekben és jelenleg az EU fémtermelésében az alapanyag 40–60%-át jelenti. A fémhulladék kínálata azonban egyre szűkebb Európában: az elmúlt 8 évben az EU-ba importált színesfém- és nemesfémhulladék mennyisége majdnem 40%-ot esett, míg az export több mint 125%-ra nőtt, ami hiányt és áremelkedést okozott. Hasonló tendencia figyelhető meg a vashulladék exportja tekintetében. Ennek egyik oka, hogy az elhasználódott termékek sok esetben nem a rendszeresített újrahasznosítási csatornákba kerülnek, hanem ezeket illegálisan kiszállítják az EU-ból; így értékes másodlagos nyersanyag veszik el és negatív környezeti hatások jelentkeznek.

Az EU nagy mértékben függ *csúcstechnológiai fémek*, mint például kobalt, platina, ritka földfémek és titán importjától is. Noha ezek gyakran csak igen kis mennyiségben szükségesek, mind szerteágazóbb felhasználhatóságuk miatt egyre fontosabb szerepet játszanak a technológiailag kifinomult termékek fejlesztésében. Az EU ilyen csúcstechnológiai anyagok nélkül képtelen lesz megoldani a fenntartható termelésre és környezetbarát termékekre való átállást. Ezek a fémek kritikus szerepet játszanak az energiahatékonyság növeléséhez és az üvegházhatást okozó gázok kibocsátásának csökkentéséhez szükséges innovatív „környezetbarát technológiák” kifejlesztésében. A hidrogénüzemű autókhoz platinakatalizátor kell. A villamos-hibrid autókhoz lítiumakkumulátorok szükségesek, a rénium szuperötvözetek pedig elengedhetetlenek a modern repülőgépgyártásban (2. melléklet, 3. táblázat).

Három fő oka van annak, hogy az ilyen anyagok, mint például a platina és az indium, miért különösen fontosak: először, jelentős gazdasági szerepük van a kulcsiparágakban; másodszor, nagyok az ellátási kockázatok az EU igen nagy mértékű importfüggősége miatt, és mert a

---

[6] A G8 ajánlásokat fogalmazott meg, amelyek kiemelték, hogy fenntarthatóságra és átláthatóságra van szükség a nyersanyagok kutatása és kiaknázása terén.

készletek adott országokban koncentrálódnak; harmadszor pedig: jelenleg nincsenek helyettesítő anyagok. Az EU már megtapasztalta 2000-ben, hogy milyen egy kínálati válság, amikor a mobiltelefonok felfutása hirtelen megnövelte a tantál iránti keresletet. Ilyen esetek várhatóan még gyakrabban előfordulnak majd ezeknek az anyagoknak a sokrétű felhasználhatósága miatt, és nem zárható ki, hogy ideiglenesen kínálathiányok lesznek.

Európa szempontjából Kína, Afrika, Dél-Amerika, Oroszország és Ausztrália mind vezető szállítói ezeknek a csúcstechnológiai nyersanyagoknak (3. melléklet). Az, hogy a nyersanyagok néhány fontos forrása a világ olyan részein található, ahol nincs piacgazdaság, vagy amely politikailag, illetve gazdaságilag instabil, külön veszélyt jelent.

Mivel a hosszú távú piaci kilátások az egész világon kedvező feltételeket teremtenek új bányászati és újrahasznosítási programok számára, az EU-nak mindenképpen fel kell használnia ezt a lehetőséget arra, hogy jobban kiaknázza saját adottságait, vagy hogy helyettesítő anyagokat fejlesszen ki. Noha vannak példák új bányászati kezdeményezésekre, például Svédországban, Finnországban és néhány új tagállamban, továbbra is vannak olyan korlátozó tényezők a hatályos közösségi és tagállami jogi szabályozásban, amelyek veszélyeztetik az EU nyersanyag-kitermelő iparágának további fejlődését. Mivel az energiahordozóktól különböző nyersanyagokkal foglalkozó ágazat csak olyan helyeken tud működni, ahol ismert és rentábilisan kitermelhető ásványkészletek vannak, stratégiák szükségesek annak biztosítására, hogy ezekhez a készletekhez hozzá lehessen férni jövőbeli felhasználás céljából.

Az erőforrás-hatékonyság, az újrahasznosítás és az újrahasználat fokozását célzó stratégiák fontosak a társadalmi-gazdasági fejlődés kezelése szempontjából is, tekintve az erőforrások hozzáférhetőségének korlátozottságát és a nagy importfüggőséget. Az újrahasznosítás előnye, hogy hozzájárul az energiahatékonysághoz, különösen a fémek esetében, ahol a másodlagos nyersanyagot (fémhulladék) felhasználó termelés energetikailag sokkal hatékonyabb, mint az elsődleges nyersanyag esetében.

Nagy gazdasági lehetőségek tárulnak fel, ha sikerül megszabadulni egy sor akadálytól[7], melyek gátolják az újrahasznosítási piacok fejlődését. Ilyen akadály az újrahasznosított anyagok minőségére vonatkozó információk hiánya, valamint a jelentős ügyleti és partnerkeresési költségek, mivel az eladók és vevők rendkívül nehezen tudnak egymásra találni, vagy egyáltalán tudomást szerezni egymás létezéséről. További akadály, hogy a tagállamokban nem kielégítőek a hulladékgazdálkodási és hulladékgyűjtő rendszerek. Az alumíniumcsomagolások esetében például a különböző tagállamok között az újrahasznosítási arány 30% és 80% között szóródik. Ez jelzi, hogy a gazdaságban kiaknázatlan lehetőségek vannak az anyaghatékonyság javítása terén.

1.2. Alapvető változások a világpiacokon

A nyersanyagok többsége esetében globális geológiai szempontból nincs jele annak, hogy a közeljövőben jelentős fizikai hiány fenyegetne. A geológiai jelenlét azonban nem jelenti szükségszerűen azt, hogy az EU vállalatai hozzá tudnak férni ezekhez a nyersanyagokhoz, sőt, a világpiac alapvető változásai a közösségi iparág versenyképességét fenyegetik.

---

[7] Az újrahasznosítási piacok fejlesztése, OECD (2006).

1.2.1. A nyersanyagok elérhetőségének és árának alakulása

A nemzetközi fém- és ásványpiacokra a kínálat-kereslet viszonyon alapuló ciklikusság jellemző (4. melléklet, 1. ábra). Az évszázad elejétől erős és váratlan lökések jelentkeztek a keresletben, amelyek alapvető oka a feltörekvő gazdaságok jelentős növekedése volt, aminek következtében a fémárak 2002 és 2008 között megháromszorozódtak. 2002 és 2005 között Kína egyedül több mint 50%-kal járult hozzá az ipari fémek világszintű felhasználásának a növekedéséhez. Míg a pénzügyi válság jelenlegi hatásai ugyan lassítják a nyersanyagok iránti globális kereslet növekedését, a feltörekvő országok növekedési szintjei várhatóan a továbbra is nagy nyomást gyakorolnak majd a nyersanyag-keresletre. Míg a nyersanyag-kutatási ráfordítások az utóbbi időben folyamatosan nőttek (4. melléklet, 2. ábra), a keresletnövekedés sebessége és mértéke miatt a kínálat az általános várakozások szerint el fog maradni a kereslet mögött – ezt nevezik a közgazdászok szuperciklusnak.

1.2.2. Új ipari stratégiák és a globális piacok működési zavarainak veszélyei

Sok feltörekvő ország egyre inkább olyan ipari stratégiákat követ, melyek célja a saját erőforrásbázis védelme, hogy így előnyhöz juttassa az erre épülő ágazatait. Ez jól látszik abból, hogy a nyersanyagok nemzetközi kereskedelmét torzító állami intézkedések egyre szaporodnak. Ezek közé tartozik az exportadó és az exportkvóta, továbbá a szubvenciók, az árrögzítés, a kettős árképzési rendszerek és a befektetéskorlátozó szabályok. Egy felmérés 400 különböző nyersanyagra (például fémek, fa, vegyi anyagok, irha és bőr) több mint 450 exportkorlátozó előírást talált (4. melléklet, 1. táblázat). Az ilyen intézkedéseket alkalmazó legfontosabb országok közé tartozik Kína, Oroszország, Ukrajna, Argentína, Dél-Afrika és India, míg ugyanezek az országok sok esetben az ilyen nyersanyagokkal készült végtermékeket csökkentett vám mellett vagy vámmentesen hozhatják be az EU piacaira, ami az EU számos ágazatát versenyhátrányba hozza.

A feltörekvő országok alkalmazzák azt a stratégiát is, hogy a nyersanyagokhoz való hozzáférésre előjogokat biztosítanak maguknak erőforrásokban gazdag országokban. Kína és India például az utóbbi években jelentősen növelte gazdasági szerepvállalását Afrikában: Kína esetében ez többek között jelentős infrastrukturális beruházásokat és a nyersanyag-kutatásban és -kitermelésben való aktív részvételt jelent olyan országokban, mint például Zambia (réz), Kongói Demokratikus Köztársaság (réz, kobalt), Dél-Afrika (vasérc), Zimbabwe (platina) és Gabon, Egyenlítői Guinea és Kamerun (fa).

A kínálatot befolyásolja az is, hogy megnőtt a koncentráció a kitermelő országok szintjén, és hogy folytatódik a koncentráció és a vertikális integráció vállalati szinten, ami tovább nehezíti a nyersanyagok elérhetőségét (4. melléklet, 3. ábra, 5. melléklet). Például a vasérc esetében a tengeri szállítás 75%-ának ellenőrzése mindössze három kitermelő vállalat kezében van. Az ilyen fejlemények azt a veszélyt hordozzák magukban, hogy csökken a verseny, következésképpen a feldolgozóipari ágazatok számára nőnek az árak. A feldolgozóipari vállalatok készletezéssel és hosszú távú szerződésekkel, vagy pedig a bányavállalatokkal történő vertikális integráció stratégiájával igyekeznek kezelni ezeket a kockázatokat.

A fő ásványtartalékok több mint 50%-a olyan országokban van, ahol az egy főre jutó bruttó nemzeti jövedelem napi 10 dollár vagy kevesebb. Ez új lehetőségeket teremt ezeknek az erőforrásokban gazdag fejlődő országoknak, különösen Afrikában (6. melléklet), hogy jelentősen növeljék nemzeti jövedelmüket, mivel sokukra még mindig szegénység és lassú növekedés jellemző. Néhány ilyen országban azonban heves konfliktusok vannak, amelyeket gyakran még a természeti erőforrások feletti ellenőrzés megszerzéséért folyó küzdelem és az

állam gyengesége (különösen az erőforrásokból származó bevétel elosztása tekintetében) is erősít. Ezek az országok ráadásul néha nehéz helyzetben vannak a külföldi bányavállalatokkal folytatott tárgyalások során, a készletek értékét illető aszimmetrikus tájékozottság és az államigazgatás elégtelenségei miatt. Egyes esetekben megkérdőjelezhető a vállalatok környezetvédelmi és munkajogi gyakorlata, máshol aggályok merülnek fel azt illetően, hogy milyen hatással lesznek egyes köz-magán szerződések az országok eladósodottságára.

2. A SZAKPOLITIKAI MEGOLDÁS: INTEGRÁLT STRATÉGIA

Az iparosodott országok, mint például Japán és az USA már felismerték kritikus függőségüket egyes nyersanyagok tekintetében és meghatározott szakpolitikát alkalmaznak nyersanyagellátásuk védelmében. Az USA például meghatározta a stratégiai jelentőségű nyersanyagok körét, továbbá megfelelő készleteket tart azokból a nyersanyagokból, melyek kritikusak a hadiipar számára. Japán szintén tett lépéseket a kritikus nyersanyagok elérhetőségének biztosításáért (7. melléklet). Noha az EU néhány tagállama folytat meghatározott szakpolitikát, közösségi szinten eddig még nem született integrált szakpolitikai megoldás annak biztosítására, hogy az EU kielégítő mértékben, tisztességes és torzítatlan áron juthasson nyersanyagokhoz. Javasoljuk ezért, hogy az EU hozzon létre integrált nyersanyag-politikai stratégiát. Egy ilyen stratégiának a következő 3 pillérre kell támaszkodnia:

1. a **nyersanyagok** nemzetközi piacokon való **beszerezhetőségének** biztosítása, ugyanolyan feltételek mellett, mint ahogy más ipari versenytársak jutnak hozzá,

2. megfelelő **jogszabályi környezet** létrehozása az EU-ban, elősegítendő a fenntartható nyersanyagellátást európai forrásokból,

3. általában az erőforrás-hatékonyság növelése és az újrahasznosítás elősegítése, hogy **csökkenjen az elsődleges nyersanyagok felhasználása** és a relatív importfüggőség **az EU-ban**.

A Bizottság továbbá ajánlja, hogy integrált európai stratégia keretében, elsődleges prioritással, meghatározásra kerüljön az EU számára kritikus fontosságú nyersanyagok köre. Ebben a tekintetben a Bizottság azt javasolja, hogy a tagállamok és az érintettek szoros együttműködésével készüljön egy közös jegyzék a kritikus nyersanyagokról. Egy előzetes felmérés szerint számos nyersanyag tekintetében az EU nagy különösen sebezhető (8. melléklet).

2.1. Első pillér: A nyersanyagok beszerezhetősége a világpiacon, torzítatlan feltételek mellett

A **nyersanyagok terén** az EU-nak aktív **diplomáciával** el kell érnie a nyersanyagok hozzáférhetőségének biztosítását. Ehhez jobban és eredményesebben kell koordinálni az EU külkapcsolati szakpolitikáit (külkapcsolatok, kereskedelem és fejlődő országok fejlesztési támogatása) és növelni kell ezek koherenciáját. Koordinálni kell továbbá az EU-nak a partnerországokkal, a feltörekvő gazdaságokkal és ezek regionális csoportjaival folytatott stratégiai partnerségek[8] és politikai párbeszéd közösségi szintű kezelését, a kölcsönös érdekek alapján. Ez különösen vonatkozik a következőkre:

[8] Az EU stratégiai partnerei közé tartozik Brazília, Kanada, Kína, India, Japán, Oroszország és az USA.

– Afrika: erősíteni kell a párbeszédet és a tevékenységet a nyersanyagokhoz való hozzáférés és a természeti erőforrásokkal való gazdálkodás, valamint a közlekedési infrastruktúra terén, a 2008–2010-es közös stratégiai és cselekvési terv végrehajtása keretében,

– erőforrásokban gazdag feltörekvő gazdaságok, mint például Kína és Oroszország: erősíteni kell a párbeszédet, ideértve azt a célt is, hogy megszüntessék a piactorzító intézkedéseket,

– erőforrásfüggő országok, mint például az USA és Japán: meg kell határozni a közös érdekeket, és együttes fellépést és közös álláspontot kell kialakítani a nemzetközi fórumokon, például nemzetközi együttműködésre nyitott területeken közös programok az USA földtani hivatalával.

Ezenfelül az EU-nak elő kell segítenie a jobb **nemzetközi együttműködést**. A Bizottság támogatja a figyelem felhívását az olyan fórumokon mint a G8, az OECD, az UNCTAD, az UNEP[9] és vizsgálja az olyan nemzetközi szervezetekkel való együttműködés lehetőségeit, mint például a Világbank és a Nemzetközi Tengerfenék Hatóság. Ide tartoznak a mélytengeri bányászatról, az északi sarkvidékről[10] és a nyersanyagok nemzetközi kereskedelmi útvonalainak biztonságáról[11] folytatott párbeszédek. A Bizottság vállalja azt is, hogy támogatja a nemzetközi vállalati társadalmi felelősség eszközeinek[12] tiszteletben tartását és továbbra is támogatja a bányászati ágazat átláthatóságának növelésére irányuló nemzetközi kezdeményezéseket, mint például a kimberley-i folyamat tanúsítási rendszerét (KPCS) és az EITI-t. A Bizottság megvizsgálja a továbbfejlesztett EITI++[13] támogatásának lehetőségeit is.

Tekintve a kérdés fontos stratégiai biztonsági vonatkozásait, az energiahordozóktól különböző nyersanyagokhoz való biztonságos hozzáférést teljes mértékben figyelembe kell venni az európai biztonsági stratégiában, amely jelenleg vizsgál felül a Tanács.

Az elsődleges és másodlagos nyersanyagokhoz való hozzáférés kérdésének elsőbbséget kell kapnia a**z EU kereskedelmi és szabályozási politikájában**. A kereskedelmi és szabályozási politika a következő módokon javíthatja a nyersanyagokhoz való hozzáférést.

– Az EU-nak szükség esetén új szabályokat és megállapodásokat kell kezdeményeznie a nyersanyagok hozzáférhetőségéről, és biztosítania kell a többoldalú és kétoldalú nemzetközi kötelezettségvállalások betartását, ideértve a WTO-csatlakozási tárgyalásokat, a szabadkereskedelmi egyezményeket, a szabályozási párbeszédet és a nem preferenciális megállapodásokat. Ebben a kérdésben a Bizottság nagyobb hangsúlyt fog fektetni arra, hogy a WTO szintjén elérje az exportkorlátozások szigorúbb szankcionálását és a szubvenciók visszaszorítását célzó szabályozás erősítését.

– Ez EU-nak tennie kell azért, hogy a harmadik országok által alkalmazott kereskedelemtorzító intézkedéseket a nyersanyagok hozzáférhetőségét érintő összes területen felszámolják. Az EU energikusan fellép az olyan intézkedésekkel szemben,

---

9 Ideértve az erőforrás-gazdálkodással foglalkozó nemzetközi munkacsoportot is.

10 A Bizottság most készít egy közleményt az északi sarkvidékről.

11 Az EU tengerpolitikája keretet biztosít az EU vezető szerepének erősítéséhez a nemzetközi tengeri ügyekben, és integrált és átfogó módon foglalkozik ezekkel a problémákkal.

12 COM(2006) 136.

13 A nyersanyag-kitermelő iparágak átláthatóságára vonatkozó kezdeményezés plusz plusz (EITI++) a Világbank EITI-t kiegészítő kezdeményezése; célja nemzeti kapacitások létrehozása a tömegáruk árrobbanásának kezelésére, valamint a növekvő bevételek átcsatornázása a szegénység, az éhezés, az alultápláltság, az analfabetizmus és a betegségek elleni küzdelem céljaira.

amelyek sértik a WTO vagy a kétoldalú egyezmények szabályait, felhasználva minden lehetséges mechanizmust és eszközt, beleértve a vitarendezési eljárásokkal történő érdekérvényesítést is. Általánosabban fogalmazva, az EU fellép az ellen, hogy harmadik országok protekcionista módon használják az exportkorlátozásokat. A teendők meghatározásakor az EU prioritásként kezeli majd azokat az exportkorlátozásokat, amelyek a legnagyobb problémát jelentik az EU ipari felhasználóira nézve, vagy pedig a nemzetközi piacokon tisztességtelen versenyelőnyt adnak ezen országok saját feldolgozóipara számára.

– Az EU-nak biztosítania kell, hogy a nyersanyagok költségeinek a kettős árképzés gyakorlata vagy az exportáló országban alkalmazott más mechanizmusok miatti torzulását a dömpingellenes vizsgálatok keretében kezeljék és ellentételezzék. A kereskedelem akadályairól szóló rendelet és kereskedelemvédelmi eszközök (védintézkedések és szubvenció elleni intézkedések) kiterjedtebb és eredményesebb igénybevétele olyan további eszközök, amelyekkel orvosolni lehet a nyersanyagokhoz való hozzáférés kereskedelmi torzulásait vagy ezeknek a felhasználó iparágakra gyakorolt hatásait (mint például az ilyen feldolgozott termékek dömpingáron való exportálása).

– Az EU-nak megfelelő intézkedésekkel biztosítania kell, hogy a különféle kereskedelempolitikai eszközöket (ideértve a preferenciális kereskedelmi egyezményeket és a piacra jutást elősegítő partnerséget) azzal a céllal összhangban alkalmazzák, hogy nyitott és jól működő nyersanyagpiacok alakuljanak ki, különösen figyelve arra, hogy szimmetria legyen az EU-piacok megnyitása (például vámtarifák) és a harmadik országok által hozott korlátozó intézkedések között.

– A nyersanyagellátás külső akadályai mellett az EU-nak folyamatosan figyelnie kell az EU vámtarifarendszerét is, biztosítandó, hogy koherencia legyen az EU nyersanyagok iránti keresletének alakulásával, és fel kell mérnie az azokra a nyersanyagokra (ideértve a megújuló nyersanyagokat is) vonatkozó importkorlátozások lazításának módjait, amelyekre az iparnak szüksége van más termékek, például vegyi anyagok előállításához. A megújuló nyersanyagok esetében ezt a fenntarthatóság és tanúsítás megfelelő szabványaival párhuzamosan kell kialakítani.

– Versenyellenes megállapodások vagy piackoncentráció esetén a Bizottság továbbra is teljes szigorral fogja alkalmazni az EU versenyszabályait.

A Bizottság figyelemmel kíséri a helyzet alakulását és évente helyzetjelentést ad a kereskedelmi szempontok megvalósulásáról, adott esetben felhasználva az érintettektől származó információkat is.

Sok fontos nyersanyag lelőhelye afrikai vagy más fejlődő országban van. Nyilvánvaló, hogy az **EU fejlődő országokat támogató fejlesztési politikája** és a nyersanyagokhoz való tisztességes hozzáférés iránti igénye között koherenciának kell lennie, hogy kölcsönösen előnyös helyzet alakuljon ki: jól működő állam, a bányászati ügyletek és bányászati bevételek átláthatósága, az összes vállalat számára egyenlő feltételek, a finanszírozási lehetőségek, a stabil adórendszerek és a stabil fejlesztési gyakorlat előnyös mind a fejlődő országok számára, mind az EU nyersanyagokhoz való hozzáférése szempontjából. A fejlesztési politikák ebben a tekintetben fontos szerepet játszanak, három szinten:

A. Az állam működésének erősítése: a gazdasági, társadalmi, környezetvédelmi és politikai *vezetés* a fejlesztés fontos tényezője. A jól működő állam abban is segíti a fejlődő országot,

hogy az ásványi erőforrások meglétét kihasználja arra, hogy saját gazdasága fejlődését fenntarthatóvá tegye, és hogy a gazdasági növekedés segítségével küzdjön a szegénység ellen. A tizedik Európai Fejlesztési Alapban 2,7 milliárd eurós ösztönző keret van elkülönítve államigazgatási reformokat vállaló országoknak[14]. Sok ilyen államigazgatási reformterv vagy általános kötelezettségvállalást tartalmaz a gazdasági, pénzügyi, fiskális és jogi igazgatás területén, vagy pedig konkrét vállalásokat a természeti erőforrásokkal való gazdálkodás és a bányászati ügyletek és bányászati bevételek átláthatósága terén[15]. Az EU által ezeknek az országoknak nyújtott segítség egy része kifejezetten a közpénzek kezeléséhez, a természeti kincsekkel való fenntartható gazdálkodáshoz és a bányavállalatokkal folytatott tárgyalásokhoz szükséges kapacitások létrehozására irányul. A segítség másik jelentős része az AKCS-országok közlekedési infrastruktúrájában folyó beruházásokat támogatja, amelyek elengedhetetlenek a fenntartható bányászat[16] működéséhez.

Erősítjük az állami működését azzal is, hogy a segélyt egyre gyakrabban a *költségvetés támogatásaként* adjuk. Az ilyen típusú segély hozzájárul a közpénzek felelősségteljes kezelésének kialakulásához a fejlődő országokban. A közpénzek felelősségteljes kezelése, beleértve az ásványi erőforrásokból származó bevételekét is, továbbra is fontos feltétele lesz az EU által nyújtott költségvetés-támogatásnak.

Az EU-nak folytatnia kell a további adósságcsökkentésről szóló párbeszédet a partnerországokkal és a nemzetközi pénzügyi szervezetekkel.

B. A nyersanyagkínálat növelését segítő **befektetésbarát környezet kialakulásának elősegítése**

A fejlesztési politikának támogatnia kell egyértelmű jogi és igazgatási keretek kialakulását is, a következők segítségével:

– egyenlő feltételek létrehozása a nyersanyagokhoz hozzájutni kívánó vállalatok és országok számára,

– a bányászati ügyletek és bevételek átláthatóságának növelése,

– olyan stabil adórendszer kialakításának elősegítése, amelyben az összes gazdasági tevékenység – beleértve a bányászatot is – tisztességes arányban járul hozzá az állam bevételeihez[17],

A fenntartható nyersanyagellátást elősegítő egyik további intézkedés a bányászati beruházásokhoz pénzt kölcsönző Európai Beruházási Banktól származik. A Bank a 2000. évi cotonoui partnerségi megállapodás óta alkalmazott 140 millió eurós éves átlag fölé fogja emelni az ilyen kölcsönök összegét, különösen azokban az országokban, amelyek

---

14 COM(2006) 421, amelyet a Tanács 2006. október 16-án fogadott el, dokumentumszám: 14024/06.

15 Kamerun államigazgatási profiljában például szerepelnek az EITI-re és az FLEGT-re vonatkozó kötelezettségvállalások.

16 Az EU közlekedési infrastrukturális beruházásai nem kifejezetten a természeti erőforrásokat célozzák meg, de közülük néhány ebbe a kategóriába esik, mint például Ghánában a nyugati folyosó infrastrukturális beruházása, amely bauxit és mangán tengeri szállítását lehetővé tévő kikötői és vasúti infrastruktúrából áll.

17 Zambia például a bevételek beszedéséhez (beleértve a bányászati bevételeket is) az EU támogatásával átállt a kincstári egységes számla alkalmazására (hasonlóan Mozambikhoz) és növelte a bányászati tevékenységek adórendszerének átláthatóságát és progresszivitását.

kötelezettséget vállalnak a jobb államigazgatást és a kitermelő iparágak átláthatóságát célzó, egyeztetett államigazgatási cselekvési tervekben megfogalmazott reformok végrehajtására. A Bizottság határozottan támogatja ezt a célt.

C. A nyersanyagokkal való fenntartható gazdálkodás elősegítése

A fejlődő országokat támogató fejlesztési politikánk kiemelten segíti a partnerországokat abban, hogy emeljék társadalmi és környezetvédelmi színvonalukat, javítsák az emberi jogok érvényesülését, és küzdjenek a gyermekmunka ellen, különösen a kis- és mikroméretű bányavállalkozások egyre növekvő szektorában, amely jelenleg mintegy 100 millió embernek nyújt megélhetést.

2.2. Második pillér: Az európai forrásokból származó nyersanyagok fenntartható kínálatának segítése

Az európai készletekből származó nyersanyagok fenntartható kínálatának érdekében fontos, hogy megfelelő **keretfeltételek** legyenek. A földhasználat kulcsfontosságú a kitermelő ágazat számára, de az EU-ban a kitermelésre használható területeket folyamatosan visszaszorítják más földhasználati módok. Nem szokatlan továbbá az sem, hogy az EU-ban 8–10 év is eltelik a készlet felfedezése és a tényleges kitermelés megindulása között. A tapasztalatok rámutatnak arra, hogy ésszerűsíteni kell az igazgatási feltételeket és fel kell gyorsítani a kutatási és kitermelési tevékenységek engedélyezési folyamatát. A tagállamok egyre inkább tudatában vannak ezeknek a problémáknak – Svédország például már modernizálta a bányajogot és ügyintézési határidőket vezetett be az engedélyezési eljárásba.

Az EU-ban található nyersanyagok fenntartható kínálatához fejleszteni kell az EU ásványkészleteiről szóló **ismereteket**. Ezenkívül a földhasználat tervezése során figyelembe kell venni ezeknek a készleteknek a hosszú távú hozzáférhetőségét. A Bizottság ezért azt ajánlja, hogy a tagállamok aktívabban vonják be **földtani hatóságaikat** a földhasználat tervezésébe. A szubszidiaritás elvével összhangban a Bizottság javasolja egy olyan fórum létrehozását, ahol a tagállamok kölcsönösen megismerhetik a földhasználati tervezés terén követett gyakorlatokat (mint például az osztrák ásványgazdálkodási terv) és a kitermelő ágazat más fontos keretfeltételeit.

A Bizottság ajánlja továbbá **a tagállami földtani hatóságok hálózatba foglalásának** fejlesztését az információcsere megkönnyítése és az adatok jobb kölcsönös felhasználhatósága és terjesztése céljából, külön figyelve a kis- és középvállalkozások igényeire. A Bizottság továbbá a tagállamokkal együtt megvizsgálja egy olyan közép- és hosszú távú stratégia kidolgozásának lehetőségét, melynek célja a felszín alatti komponenseknek a Kopernikusz rendszer[18] földfigyelő funkciójába való beépítése, ami így felhasználható lesz a földhasználati tervezéshez és javítja annak minőségét.

Az energiahordozóktól különböző nyersanyagok kitermelésével foglalkozó ágazatra vonatkozó közösségi szintű jogszabályok többsége horizontális jellegű. A Natura 2000 jogszabályok végrehajtása különösen érzékenyen érinti a kitermelő ágazatot. A nyilvános konzultáció során az iparág kifejezte aggályait, amiért a Natura 2000 természetvédelmi területek védelmének és az európai kitermelési tevékenységek fejlesztésének céljai néhol ütköznek egymással. A Bizottság hangsúlyozza, hogy a Natura 2000 jogszabályok nem zárják

[18] Korábban GMES (globális környezetvédelmi és biztonsági megfigyelés).

ki kategorikusan a kitermelői tevékenységet, és a Bizottság és a tagállamok vállalták, hogy útmutatókat dolgoznak ki az iparág és a hatóságok számára, pontosítva, hogy a Natura 2000 természetvédelmi területeken vagy azok közelében folytatott kitermelési tevékenység hogyan egyeztethető össze a környezet védelmével. A végleges útmutatók várhatóan 2008 végére készülnek el és a létező legjobb gyakorlatokon fognak alapulni.

A fenntartható ásványkitermeléssel kapcsolatos technológiai kihívások kezelésére a Bizottság a 7. keretprogramban (FP7) **támogatni fog olyan kutatási programokat**, amelyek főként a nyersanyagok kitermelésével és feldolgozásával foglalkoznak. A fenntartható ásványi erőforrásokkal foglalkozó Európai Technológiai Platform főleg innovatív nyersanyag-kutatási technológiákkal foglalkozik, melyek képesek mélyen fekvő szárazföldi és tengeri készleteket megtalálni (ideértve a mélytengeri bányászatot is), valamint olyan új kitermelési technológiákkal, melyekkel a lehető legnagyobb gazdasági haszon és környezetvédelmi előny érhető el. A vízi közlekedési technológiai platform (Waterborne TP) olyan technológiák kutatásával foglakozik majd, melyek lehetővé teszik a tengerfenék jövőbeni fenntartható kiaknázását.

A kitermelő ágazat nagy mértékben hozzájárulhat a gazdasági növekedéshez néhány elmaradt európai régióban. A **kohéziós politika által nyújtott finanszírozással**, különösen az Európai Regionális Fejlesztési Alap keretében, támogatható egy sor kutatási, innovációs és vállalkozástámogatási intézkedés a nyersanyag-kutatás és -kiaknázás területén.

Mint más iparágak esetében is, a **szakmunkáshiány** egyre növekvő problémája hatással lesz az európai bányászati ágazat[19] jövőjére is. Ezenkívül a **közvéleményben** még nem **tudatosult** kellőképpen a saját nyersanyagok fontossága az európai gazdaság számára. Ezeknek a problémáknak a kezeléséhez bátorítani kell az eredményesebb partneri együttműködést az egyetemek, a földtani hatóságok és az ágazat között. A Bizottság bátorítja az olyan kezdeményezéseket, mint az „Európai Ásványnap 2009” és támogatja új korszerű geológiai, földmegfigyelési és környezetvédelmi szaktudás megteremtését, főleg az Erasmus Mundus ásványtani és környezetvédelmi program (2009–2013) egyesített mesterfokozatú és doktori szintű kurzusai keretében, hogy segítsen felszámolni ezt a hiányosságot. Mivel a szakképzett dolgozók megszerzéséhez és megtartásához alapvetően fontos a biztonságos munkakörnyezet, a Bizottság támogatja a munkabiztonság javítását célzó tevékenységeket is.

2.3. Harmadik pillér: Az elsődleges nyersanyagok felhasználásának csökkentése az EU-ban

Az erőforrás-hatékonyságot, az újrahasznosítást, a helyettesítést és a megújuló nyersanyagok nagyobb mértékű felhasználását elő kell segíteni, hogy lazuljon az EU kritikus mértékű függősége az elsődleges nyersanyagoktól, csökkenjen az importfüggőség, és javuljon a környezeti egyensúly, valamint hogy az iparág ki tudja elégíteni a nyersanyagok iránti szükségleteit. Ez az EU-ban a fenntartható termelésre és felhasználásra, valamint az erőforrás-hatékony gazdaságra való áttérés részeként tekintendő.

A „Tematikus stratégia a természeti erőforrások fenntartható használatáról” című bizottsági közlemény[20] egy hosszú távú stratégiát ismertetett, melynek célja az erőforrások felhasználásának leválasztása a gazdasági növekedésről. A fenntartható fogyasztásra,

---

[19] A szakképzettség és a munkaerőigény jobb előrejelzésének és összeegyeztetésének általános kérdéséről a Bizottság 2008 decemberében elő fogja terjeszteni az „Új munkához új szakképzettség” című kezdeményezést.

[20] COM(2005) 670.

termelésre és iparpolitikára vonatkozó legutóbbi cselekvési tervében[21] a Bizottság ismertette azt a célját, hogy további lendületet adjon az **erőforrás-hatékonyságnak** és az ökoinnovatív termelési technológiáknak, hogy csökkentse a nyersanyagoktól való függőséget, és hogy bátorítsa a nyersanyagok optimális kihasználását és az újrahasznosítást.

A Bizottság az FP7 keretében támogatja az **erőforrás-hatékony termékekkel** és termeléssel foglalkozó kutatási programokat. Ezenfelül a környezetbarát tervezésről szóló irányelv[22] tartalmaz rendelkezéseket az erőforrás-hatékony termékek tervezéséről. A kutatás a helyettesítő anyagok kifejlesztésében is meghatározó szerepet játszik; ezek rugalmasabbá tehetik a termelési technológiákat és csökkenthetik az importfüggőség miatti sebezhetőséget. Nem rég az OECD[23] azt ajánlotta, hogy tagjai az anyagáram-elemzési kapacitásaik megerősítésével növeljék az erőforrás-termelékenységet. Az EU-ban a természeti erőforrások, termékek és hulladékok adatközpontjai koordinálják a tagállamoktól kapott információk bevitelét.

A **másodlagos nyersanyagok** növekvő felhasználása hozzájárul az ellátás biztonságához és az energiahatékonysághoz. Manapság azonban sok elhasználódott termék nem kerül be a rendszeresített újrahasznosítási csatornákba, aminek eredményeként visszavonhatatlanul elvesznek értékes másodlagos nyersanyagok. Vannak jelei annak, hogy az EU összes hulladékszállításának jelentős százaléka nem felel meg az előírásoknak, habár a helyzet tagállamonként jelentősen változik[24]. Ez főleg az elhasználódott járművek és elektronikai eszközök exportját érinti, amelyek újrahasználható termékként hagyják el Európát, de végül külföldön szétszerelik őket. Ráadásul egy szállítmány hulladékként való besorolását is különbözőképpen értelmezik a tagállamokban, ami akadályt képez a hulladékok belső piacán és így torzítja a kereskedelmet. Ez annál is inkább sajnálatos, mert az exportált elhasználódott termékek és az importált nyersanyagok (amelyek az előbbieknek az EU-n kívüli, kevésbé szigorú előírások hatálya alatti újrahasznosításából származnak) fizikai szállítása jelentős környezetterhelést is jelent.

A **harmadik országokkal fennálló viszonyukban** a Bizottságnak és a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a hulladék kezelése tisztességes és fenntartható körülmények között történjen. A Bizottság a tagországokkal együtt dolgozik azon, hogy felkeltsék a figyelmet[25] és biztosítsák a hulladékszállításról szóló rendelet (a bázeli egyezmény végrehajtási rendelete) maradéktalan és harmonizált érvényesítését, például azzal, hogy pontosabban leírják annak kritériumait, hogy mikor lehet megtagadni elhasználódott termékek exportengedélyét. A tagállamokkal együttműködve a Bizottság eredményesebb ellenőrző mechanizmusokat fog javasolni a hulladékszállítást illetően, és tájékoztatást fog adni az illegális szállítási útvonalakról.

A **másodlagos nyersanyagok újrahasznosítását** megkönnyíti a újrahasznosításról szóló jogszabályok[26] maradéktalan végrehajtása és betartatása, valamint a hulladékokról szóló

---

21 COM(2008) 397.

22 2005/32/EK irányelv.

23 Az OECD-Tanács az erőforrás-termelékenységről, 2008. április 10. C(2008) 40.

24 Az ilyen szállítmányok célzott vizsgálata 2006-ban feltárta, hogy az EU összes hulladékszállításának 50%-a nem felel meg az előírásoknak, és további 43%-nál is voltak szabálytalanságok.

25 IMPEL-TFS, I. hatósági ellenőrzési kampány (2008).

26 2002/96/EK irányelv az elektromos és elektronikus berendezések hulladékairól; 2000/53/EK irányelv az elhasználódott járművekről; 2006/66/EK irányelv az elemekről és akkumulátorokról, valamint a hulladékelemekről és -akkumulátorokról; 94/62/EK irányelv a csomagolásról és a csomagolási hulladékról; 2006/12/EK irányelv a hulladékokról, felülvizsgálat alatt.

keretirányelvnek az arról szóló új rendelkezései, hogy a hulladékot meddig kell hulladéknak tekinteni. Az irányelv előírja a tagállamoknak azt is, hogy teljesítsék a fémek, papír, üveg és nem veszélyes építési és bontási hulladék újrahasználatához és újrahasznosításához szükséges hulladékgyűjtésre kitűzött célokat.

Ahhoz, hogy az EU-ban gazdaságilag jelentős méretűvé váljon a termékek és anyagok újrahasználata és **újrahasznosítása**, alapvetően tisztességes és átlátható piac szükséges, amely egyeztetett minimumszabványokon, adott esetben tanúsítási rendszereken alapul, arányos jogszabályi feltételek mellett. Az újrahasznosításra vonatkozó, úttörő piaci kezdeményezés cselekvési terve (2008–2011) a következő területeken fogja ösztönözni az újrahasznosítási piacot: jogalkotás, szabványok és címkézés, közbeszerzés, finanszírozás, tudásmegosztás és nemzetközi fellépés[27].

Az európai ipar (mint például a vegyipar és a fafeldolgozó iparágak) számára a **megújuló nyersanyagok** ritka erőforrást jelentenek, a megművelhető terület szűkössége és néhány esetben a konkurens felhasználások miatt. A megújuló nyersanyagokra vonatkozó tagállami és közösségi szakpolitikáknak potenciális hatásuk van az ipari felhasználókra. A Bizottság ezért figyelemmel kíséri a biomasszát használó ágazatokban a biomassza iránt megnövekedett kereslet hatását és jelentést készít róla[28].

3. HOGYAN TOVÁBB?

Az EU gazdasága számára az energiahordozóktól különböző nyersanyagok fenntartható biztosítását illetően a problémák sokrétűek, összetettek és szorosan kapcsolódnak egymáshoz. Ezek a problémák nem fognak megszűnni, sőt valószínűleg súlyosbodni fognak. Európa versenyképességének biztosításához határozott európai válaszra van szükség. A nyersanyagok kérdése ezért magas szintű politikai figyelmet igényel és kezeléséhez integrált közösségi stratégia szükséges, amely egybefogja a különféle közösségi szakpolitikákat és adott esetben elősegíti a tagállamok közötti további együttműködést. A javasolt stratégia három pillérének célja, hogy egyenlő feltételeket biztosítsanak a harmadik országokban lévő erőforrásokhoz való hozzáférésre, jobb keretfeltételeket hozzanak létre az EU-n belüli nyersanyag-kitermelésre, és csökkentsék az elsődleges nyersanyagok felhasználását az erőforrás-hatékonyság növelése és az újrahasznosítás elősegítése révén.

A Bizottság **európai nyersanyag-politikai kezdeményezés** elindítását javasolja az alábbiak szerint. A Bizottság 2 éven belül jelentést készít a Tanácsnak a nyersanyag-politikai kezdeményezés megvalósulásáról.

---

27 COM(2007) 860.

28 COM(2008) 19 végleges.

A nyersanyag-politikai kezdeményezés

		Az intézkedés szintje		
		EK	**Tagállamok**	**Ágazat**
1	A kritikus nyersanyagok körének meghatározása	X	X	X
2	A stratégiai nyersanyagokat illetően közösségi diplomáciai kezdeményezések a fontosabb iparosodott és az erőforrásban gazdag országok felé	X	X	
3	A helyzetnek megfelelően a nyersanyagokhoz való hozzáférésre és az azokkal való fenntartható gazdálkodásra vonatkozó rendelkezések elfogadtatása az összes kétoldalú és többoldalú kereskedelmi egyezményben és a szabályozási párbeszédek során	X	X	
4	Harmadik országok által alkalmazott kereskedelemtorzító intézkedések beazonosítása és megszüntetésük elérése minden rendelkezésre álló mechanizmussal és eszközzel, ideértve a WTO-tárgyalásokat, a vitarendezést és a piacra jutást elősegítő partnerségeket, meghatározva az elsőbbségeket annak alapján, hogy az EU szempontjából mely intézkedések a legkárosabbak a nyílt nemzetközi piacokra A Bizottság figyelemmel kíséri a helyzet alakulását és évente helyzetjelentést ad a kereskedelmi szempontok megvalósulásáról, adott esetben felhasználva az érintettektől származó információkat is	X	X	X
5	A nyersanyagokhoz való fenntartható hozzáférés elősegítése a fejlődő országokat támogató fejlesztési szakpolitika terén, költségvetés-támogatással, együttműködési stratégiákkal és más eszközökkel	X	X	
6	A földhasználattal kapcsolatos jogi környezet javítása a következőkkel: - a földhasználat-tervezés és a nyersanyag-kutatás és -kitermelés államigazgatási feltételeinek területén alkalmazott legjobb gyakorlatok kölcsönös megismerése, és olyan útmutatók kidolgozása, amelyek pontosítják, hogyan kell összeegyeztetni a Natura 2000 természetvédelmi területeken vagy azok közelében folytatott kitermelési tevékenységeket a környezet védelmével	X	X	
7	Hálózatfejlesztés bátorítása a tagállami földtani hatóságokat illetően, az ismeretek gyarapítása céljából		X	
8	Szakképzettség javítása és koncentrált kutatás az innovatív nyersanyag-kutatási és -kitermelési technológiák, az újrahasznosítás, a helyettesítő anyagok és az erőforrás-hatékonyság területén	X	X	X
9	Az erőforrás-hatékonyság növelése és a nyersanyagok helyettesítésének támogatása	X	X	X
10	Az újrahasznosítás támogatása és a másodlagos nyersanyagok használatának megkönnyítése az EU-ban	X	X	X