

## Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Sicherstellung von für die EU wichtigen Einfuhren durch die derzeitige EU-Handelspolitik und verwandte Politikbereiche“

(2014/C 67/08)

Berichterstatter: **Jonathan PEEL**

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss auf seiner Plenartagung am 16./17. Januar 2013, gemäß Artikel 29 Absatz 2 seiner Geschäftsordnung eine Initiativstimmungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten:

*Sicherstellung von für die EU wichtigen Einfuhren durch die derzeitige EU-Handelspolitik und verwandte Politikbereiche.*

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Außenbeziehungen nahm ihre Stellungnahme am 25. September 2013 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 493. Plenartagung am 16./17. Oktober 2013 (Sitzung vom 16. Oktober) mit 105 Stimmen gegen 1 Stimme bei 1 Enthaltung folgende Stellungnahme:

### 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Die Wettbewerbsfähigkeit der EU, wenn nicht gar die Erhaltung des allgemeinen Lebensstandards und der Lebensqualität, sind von einer sicheren, regelmäßigen Versorgung mit grundlegenden und wichtigen Importgütern abhängig. Im zweiten Tätigkeitsbericht der GD Handel <sup>(1)</sup> wird darauf hingewiesen, dass aufgrund der Vielfalt an Erzeugnissen, die sie benötigen, die meisten Volkswirtschaften nicht rohstoffautark sind und dass gegenseitige Abhängigkeit eine für alle Volkswirtschaften unvermeidliche Tatsache ist. Der Zugang zu diesen Materialien zu erschwinglichen Preisen ist für das nachhaltige Funktionieren der Wirtschaft der EU und der modernen Gesellschaft insgesamt von zentraler Bedeutung.

1.1.1 Die weltweit wichtigsten natürlichen Ressourcen wie Agrarland/Nahrungsmittel, Wasser, Energie sowie bestimmte Metalle und wichtige Mineralien sind endlich und werden womöglich immer knapper. Die Nachfrage nach diesen Ressourcen war jedoch noch nie stärker und hat noch nie so rasch zugenommen wie derzeit. Eine unzulängliche Reaktion auf den Klimawandel könnte die Lage noch weiter verschärfen. Obwohl in der EU ein für Nahrungsmittel, Wasser und Landwirtschaft relativ günstiges, gemäßigtes Klima herrscht, kann sie weder ihren Bedarf an Energie noch an zahlreichen strategisch wichtigen Metallen und Mineralien selbst decken.

1.2 Die EU muss daher einem Höchstmaß an Ressourceneinsparungen, Ressourceneffizienz, Innovation und Substitution, insbesondere durch nachhaltige Nutzung, Wiederverwendung und Recycling von Energie und den wichtigen strategischen Metallen, Mineralien und anderen natürlichen Ressourcen, größte Bedeutung beimessen. Der EWSA begrüßt insbesondere, dass dieser Frage im Rahmen der europäischen Innovationspartnerschaft (EIP) sowie der jüngsten Überprüfung der Rohstoffinitiative <sup>(2)</sup> durch die Kommission besondere Aufmerksamkeit geschenkt wird. Auch die Zivilgesellschaft ist umfassend und aktiv einzubinden, denn nicht zuletzt kommt Interessenträgern und Verbrauchern eine zentrale und verantwortungsvolle Rolle dabei zu, möglichst hohe Wiederverwendungs- und Recyclingquoten und möglichst geringe Abfallquoten sicherzustellen.

1.3 Hauptgegenstand dieser Stellungnahme ist jedoch die Sicherstellung wichtiger Importgüter durch Handelspolitik und verwandte Politikbereiche.

1.4 Obwohl die EU mit ihrem Ansatz für einen nachhaltigen Handel ihren wichtigsten Wettbewerbern bereits voraus ist, muss jede EU-Strategie für den Bezug wichtiger Importgüter auf dem Nachhaltigkeitsprinzip basieren. Wie die Kommission selbst voll und ganz anerkennt, muss diese Strategie auch in Einklang stehen mit dem Entwicklungsprogramm der EU, unter besonderer Berücksichtigung der AKP-Staaten, der am wenigsten entwickelten Länder, der Entwicklung der Allgemeinen Präferenzsysteme GSP und GSP+ und der noch anstehenden Verhandlungen über Wirtschaftspartnerschaftsabkommen.

1.5 Der Ausschuss hat bereits mehrfach darauf hingewiesen, dass zwischen der Bewahrung der natürlichen Ressourcen, der Bekämpfung von Armut und der Nachhaltigkeit in Produktion und Verbrauch auf Kohärenz geachtet werden muss. Ferner müssen umfassende partizipative Verfahren zur Einbeziehung der Zivilgesellschaft geschaffen werden, da diese zusammen mit dem sozialen Dialog wichtig sind, um eine gute Regierungsführung und die Bekämpfung von Korruption sicherzustellen.

1.6 Der Ausschuss begrüßt, dass die Hochrangige Gruppe namhafter Persönlichkeiten der Vereinten Nationen in ihrem Bericht vom 30. Mai 2013 die "Nachhaltige Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen" als eines von 12 exemplarischen Zielen festgelegt hat. Die Kommission bezieht sich ihrerseits in ihrer wichtigen Mitteilung "Ein Leben in Würde für alle" <sup>(3)</sup> im Hinblick auf neue Ziele für eine nachhaltige Entwicklung ab 2015 auf diese Initiative der UN, mit der die Fortschritte bei den Millenniumsentwicklungszielen mit den Ergebnissen der Rio+20-Konferenz verknüpft werden. Laut dieser Mitteilung steht "die Welt [...] vor zwei dringenden Aufgaben: die Beseitigung der Armut und die Schaffung einer nachhaltigen Grundlage für Wohlstand und Wohlergehen." Diese Ziele werden jedoch schwerer zu erreichen sein, wenn die Versorgung mit wichtigen strategischen Ressourcen weltweit kritisch wird.

<sup>(1)</sup> EU Trade Policy for Raw materials. Second Activity Report, Mai 2012.

<sup>(2)</sup> COM(2008) 699 final und COM(2013) 442 final.

<sup>(3)</sup> Mitteilung der Kommission – ein menschenwürdiges Leben für alle: Beseitigung der Armut und Gestaltung einer nachhaltigen Zukunft für die Welt (COM(2013) 92 final) vom 27. Februar 2013; ABl. C 271 vom 19.9.2013, S. 144; Stellungnahme des Ausschusses CESE 2417/2012.

1.6.1 Ferner wird in der Mitteilung darauf hingewiesen, dass "zwei Drittel der von der Natur bereitgestellten Dienstleistungen, darunter fruchtbarer Boden, sauberes Wasser und saubere Luft, [...] in zunehmendem Maße beeinträchtigt werden und der Verlust an biologischer Vielfalt [...] an Grenzen [stößt], jenseits derer die Auswirkungen auf die menschliche Gesellschaft und die natürliche Umwelt unumkehrbar werden". Der Ausschuss bezeichnet diese Mitteilung als "Markstein" und hebt hervor, dass "in Anbetracht der Endlichkeit vieler [...] natürlicher Ressourcen weltweit [...] die SDG auch auf eine effizientere Nutzung und gerechtere Teilung dieser Ressourcen abheben [müssen]."

1.7 Der Ausschuss begrüßt die Fortschritte bei der Rohstoffinitiative der Kommission. Lösungen für eine effiziente Verwaltung der weltweit wichtigsten Ressourcen müssen jedoch in erster Linie auf globaler Ebene gefunden werden. Wie die Kommission selbst feststellt, "sind zur Sicherstellung einer dauerhaften Rohstoffversorgung EU-weit oder sogar international abgestimmte Maßnahmen erforderlich, um so den internationalen Rahmen zu verbessern und eine engere Zusammenarbeit zu fördern" <sup>(4)</sup>. Die Probleme sind zwar derzeit eher geopolitischer als geologischer Natur, doch zeigt sich der Ausschuss enttäuscht darüber, dass die Reaktion der EU eher nach einem Flickwerk aus Einzelinitiativen als nach einer umfassenden Gesamtstrategie aussieht. Der Ausschuss begrüßt ungeachtet dessen die enge Zusammenarbeit der EU mit den USA und Japan, der wichtigen strategischen Partnerschaft, auf die in der Kommissionsmitteilung "Grundstoffmärkte und Rohstoffe: Herausforderungen und Lösungsansätze" <sup>(5)</sup> von 2011 Bezug genommen wird, ebenso wie die Zusammenarbeit mit den Ländern, die in der Überprüfung der Rohstoffinitiative erwähnt werden. Dies zeigt zu Recht, wie wichtig die Zusammenarbeit mit der Kommission der Afrikanischen Union und mit Afrika allgemein ist.

1.7.1 Der EWSA spricht sich für die aktive Weiterverfolgung einer EU-Rohstoffdiplomatie aus. Insbesondere ist er der Ansicht, dass die weltweiten Bemühungen verstärkt und besser abgestimmt werden müssen, insbesondere durch die G20 (zu denen zahlreiche Nachfrageländer für strategische Importe gehören), in deren Rahmen das Thema bislang nicht sehr produktiv erörtert wurde, aber auch durch die OECD und die Vereinten Nationen und ihre Agenturen. Ein rücksichtsloser Wettlauf um Ressourcen ist für niemanden hilfreich.

1.7.2 Größtes Hindernis für einen integrierten globalen Ansatz ist der Mangel an wirksamen Durchsetzungsmechanismen. Der Ausschuss empfiehlt daher, im Rahmen der längst fälligen Umstrukturierung der völkerrechtsbasierten WTO eine eigene Zuständigkeit für Energie und Rohstoffe sowie deren nachhaltige Verwendung zu schaffen. Auch das UNCTAD Global Commodities Forum sollte stärkere Beachtung finden. Eine zentrale Frage in diesem Zusammenhang ist die Schutzbedürftigkeit der Entwicklungsländer. Für die vom Rohstoffexport abhängigen Länder sind die Rohstoffsektoren häufig wichtigste Einnahmequelle und Beschäftigungsmöglichkeit. Das Entwicklungsmodell dieser Länder wird jedoch dadurch in Frage gestellt, dass sie nicht in der Lage sind, das rohstoffbasierte Wachstum in ein dauerhafteres Wirtschaftswachstum auf breiter Grundlage mit größerem Nutzen für arme Bevölkerungskreise zu überführen. Unter umfassender Mitwirkung der Zivilgesellschaft sind dringend grundlegende Überlegungen darüber anzustellen, wie ihre

Politik, ihre Institutionen und ihre Infrastruktur verändert werden müssen, um die Einkünfte aus Rohstoffen mit den Entwicklungsergebnissen, einschließlich der Millenniumsentwicklungsziele und der Ziele der nachhaltigen Entwicklung zu verknüpfen.

1.8 Auch dem Privatsektor kommt eine entscheidende Bedeutung zu: Bergbau und Energiegewinnung sind heutzutage meist marktbestimmt. Die Gewinnung und Verarbeitung ist ausgesprochen kapitalintensiv und deshalb in hohem Maße von multinationalen Konzernen abhängig. Darum ist darauf zu achten, dass die Kernübereinkommen der ILO, die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen und die spezifischen Leitlinien der OECD für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht für verantwortungsvolle Lieferketten <sup>(6)</sup> auch unter aktiver Mitwirkung der Sozialpartner vollständig umgesetzt und ihre Einhaltung überwacht werden. In ihrer Mitteilung "Das globale Europa" weist die Kommission darauf hin, dass Vorteile der Liberalisierung des Handels "an die Bürger weitergegeben werden müssen. Wenn wir zu Hause Kohäsion und soziale Gerechtigkeit anstreben, sollten wir im Übrigen auch versuchen, unsere Werte, und dazu zählen auch unsere Sozial- und Umweltstandards und die kulturelle Vielfalt, weltweit zu befördern" <sup>(7)</sup>.

1.9 Die Einfuhr von Energie und Rohstoffen in die EU macht ein Drittel aller EU-Importe aus (2010: 528 Mrd. EUR) <sup>(8)</sup>. Die EU ist derzeit bemüht, Handelshemmnisse für diese Importe, wie etwa Ausfuhrverbote, neue Beschränkungen, besondere Ausfuhrzölle oder Preisdifferenzierungen im Rahmen ihrer Handelsverhandlungen (Freihandelsabkommen, Wirtschaftspartnerschaftsabkommen, Partnerschafts- und Kooperationsabkommen und WTO-Beitrittsverhandlungen) aus dem Weg zu räumen und will als letztes Mittel auf Streitbeilegungsmechanismen zurückgreifen.

1.9.1 Der Ausschuss ist jedoch sehr darüber besorgt, dass es sich hierbei um taktische handelspolitische Instrumente handelt, die keine Gesamtstrategie bilden und in Krisenzeiten nicht greifen würden. Streitbeilegungsmechanismen brauchen Zeit und können sich, wie im Falle der seltenen Erden, längere Zeit hinziehen. Für den Fall, dass ein besonders wichtiges Importgut unerwartet nicht mehr zur Verfügung steht, braucht die EU ein klares Notfall- oder Krisenreaktionsverfahren.

1.10 Alleine im Bereich Energie kommen 85 % der EU-Erdgasimporte und nahezu 50 % der Rohölimporte aus Russland, Norwegen und Algerien. Bis vor kurzem sind große Energieerzeugerländer nur zögerlich der WTO beigetreten, die als regelbasierte Organisation für größere Stabilität und Verlässlichkeit bürgt. Der Ausschuss fordert daher die EU auf, die Gelegenheit des WTO-Beitritts Russlands 2012 dazu zu nutzen, den Verhandlungen über ein neues Handels- und Investitionsabkommen EU-Russland neuen Schwung zu geben und vertiefte Arbeitsbeziehung aufzubauen.

1.10.1 Der Ausschuss fordert zudem die Kommission auf, alles in ihrer Macht stehende zu tun, um sowohl den WTO-Beitritt Kasachstans als auch jüngste Dynamik bei den Beitrittsverhandlungen Algeriens und Aserbaidschans weiter zu fördern. Neuer Schwung ist auch für die EU-Beitrittsverhandlungen mit der Türkei notwendig, der als Energieumschlagplatz und Transitland entscheidende Bedeutung zukommt.

<sup>(4)</sup> Siehe Fußnote 1.

<sup>(5)</sup> COM(2011) 25 final.

<sup>(6)</sup> OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas: Zweite Auflage 2012.

<sup>(7)</sup> COM(2006) 567 final, 4. Oktober 2006, Absatz 3.1.iii.

<sup>(8)</sup> Siehe Fußnote 1.

1.11 Der EWSA ruft die Kommission ferner nachdrücklich dazu auf, alles zu tun, damit beim nächsten WTO-Ministertreffen das vorgeschlagene WTO-Abkommen ("early harvest agreement") über Handelserleichterungen und andere Themen im Zusammenhang mit der Landwirtschaft, die nicht ohne Weiteres in bilateralen Abkommen geregelt werden können, zustande kommt. Da die Doha-Verhandlungen ins Stocken geraten sind, gehen die Arbeiten auch in diesem Bereich nur sehr langsam voran. Sollte selbst dieses wenig ehrgeizige Ziel nicht erreicht werden, könnte dies ernsthafte Auswirkungen auf die Verhandlungsrolle der WTO insgesamt haben: das endgültige Scheitern auf multilateraler Ebene könnte verheerende Folgen für die weltweite Nahrungsmittelsicherheit insgesamt haben.

1.12 Der EWSA unterstützt nachdrücklich die Initiative der Kommission für eine verantwortungsvolle Gewinnung so genannter Konfliktmineralien (d.h. Mineralien aus Konfliktregionen oder anderen Hochrisikogebieten) sowie weitere Maßnahmen "zur Unterstützung ressourcenreicher Entwicklungsländer unter besonderer Beachtung der Transparenz bei der Lieferkette für Mineralien". Er zeigt sich aber nach wie vor besorgt darüber, dass die Nachverfolgbarkeit oftmals nicht vollkommen gewährleistet werden kann und infolgedessen der Handel häufig auf Nachbarländer "umgeleitet" wird oder dass sich Unternehmen womöglich eher zurückziehen als sich Vorwürfen auszusetzen. Auch ein Ansatz der Freiwilligkeit auf der Grundlage der OECD-Leitlinien für multinationale Konzerne sollte in Erwägung gezogen werden, und Initiativen wie EITI<sup>(9)</sup> zur Transparenz der Zahlungsströme gefördert und umfassend unterstützt werden. Auch hierbei ist ein umfassendes partizipatives Verfahren unter Mitwirkung der Zivilgesellschaft erforderlich.

## 2. Grundlegend wichtige Importgüter – Hintergrundinformationen

2.1 Für die rasant ansteigende Nachfrage nach natürlichen Ressourcen gibt es zahlreiche Ursachen. Hierzu zählt etwa die zu erwartende Weltbevölkerung von 9 Mrd. Menschen, eine rasche Industrialisierung und Verstädterung, wobei zum ersten Mal mehr als die Hälfte der Weltbevölkerung in Städten und Ballungsgebieten leben wird, und bis 2030 weitere zwei Milliarden Angehörige der Mittelschicht, die eine dementsprechend weitaus größere Vielfalt und Auswahl an Konsumgütern wollen (und sich leisten können). Kein Land hat ein Vorrecht auf diese Ressourcen: bereits heute steigt der Gebrauch von Mobiltelefonen weltweit rasant an.

2.1.1 Das Problem gewinnt noch dadurch an Brisanz, dass sich die Lagerstätten zahlreicher wichtiger Mineralien häufig in Konfliktzonen befinden und wichtige Energiequellen in Ländern mit anderen politischen Problemen vorkommen. Bevor die Nachfrage nach wichtigen Rohstoffen das Angebot übersteigt, müssen daher weltweit vorbeugende Maßnahmen getroffen werden, die sich entweder gegen einen rasanten Preisanstieg richten, der für sich genommen schon verheerende Auswirkungen auf die unmittelbare Verfügbarkeit dieser Materialien haben könnte (ganz zu schweigen von den Folgen für Menschen in Armut) oder die auf Vermeidung von Krieg und Konflikten ausgerichtet sind.

### 2.2 Energie

2.2.1 Da Energie für die Erhaltung unseres Lebensstandards und unserer Lebensqualität grundlegende Bedeutung hat, ist sie

bei allen Überlegungen über grundlegende Importgüter für die EU ein wichtiger strategischer Faktor. Der internationale Energiemarkt ist jedoch in hohem Maße von Wettbewerb und Instabilität geprägt. Der Energiemix der EU besteht zu 55 % aus Einfuhren<sup>(10)</sup>; die EU insgesamt deckt 60 % ihres Gasbedarfs und mehr als 80 % ihres Erdölbedarfs<sup>(11)</sup> mit Importen ab. Zugleich sieht sie sich einem wachsenden Nachfragewettbewerb, vor allem durch die Schwellenländer ausgesetzt.

2.2.2 In den kommenden 20 Jahren könnte die weltweite Energienachfrage um 40 % ansteigen; unzulängliche Klimaschutzmaßnahmen könnten die Situation weiter verschärfen. Obwohl eine sichere und zuverlässige Energieversorgung von zentraler Bedeutung ist, sind viele Mitgliedstaaten auf nur einige wenige Energiezulieferer angewiesen und daher insbesondere bei Gas und Öl anfällig für Engpässe und Preisschwankungen. Insbesondere für die drei baltischen Staaten ist eine Diversifizierung der Energieversorgung dringend erforderlich.

2.2.3 Energiefragen sind Gegenstand geteilter Zuständigkeiten zwischen der EU und den Mitgliedstaaten, weitere Schwierigkeiten ergeben sich durch Fragen wie Geschäftsgeheimnisse und staatliche Souveränität. Die Kommission hat auf diese Situation in zweifacher Form reagiert: Zunächst wird ein Mechanismus für den Informationsaustausch über zwischenstaatliche Abkommen zwischen Mitgliedstaaten und Drittstaaten eingerichtet. Diese Maßnahme hat der Ausschuss "als geeigneten Schritt hin zur Verwirklichung einer gemeinsamen Energieaußenpolitik der EU" im Einklang mit der Strategie "Energie 2020" begrüßt und darauf hingewiesen, dass "die EU bei ihren Bemühungen um eine angemessene, stabile und sichere Energieversorgung für die absehbare Zukunft verstärkt mit einer Stimme sprechen [muss]."

2.2.3.1 Bislang standen in der EU niemandem vollständige Informationen über jedweden bestimmten Handelspartner zur Verfügung, während diese beiden Handelspartner durchaus diese Informationen haben. Für Öl bestehen etwa 30 zwischenstaatliche Abkommen zwischen Mitgliedstaaten und Drittstaaten, etwa 60 für Gas, weniger dagegen für Strom.

2.2.4 Der zweite Schwerpunkt der Strategie der Kommission ist der Energiefahrplan 2050, den der Ausschuss ebenfalls begrüßt hat. In dem Fahrplan wird hervorgehoben, dass dringend Energiestrategien für den Zeitraum nach 2020 entwickelt werden müssen. Zudem wird eine Reihe von Szenarien durchgespielt, die u.a. sehr strikte Energiesparmaßnahmen, die CO<sub>2</sub>-Bepreisung, die Entwicklung erneuerbarer Energieträger, der CO<sub>2</sub>-Abscheidung und den Ausbau von Atomenergie umfassen.

<sup>(9)</sup> Extractive Industries Transparency Initiative (Initiative zur Verbesserung der Transparenz in der Rohstoffindustrie).

<sup>(10)</sup> Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der "Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Energiefahrplan 2050" COM(2011) 885 final, ABl. C 229 vom 31.7.2012, S. 126.

<sup>(11)</sup> Mitteilung der Kommission COM(2011) 540 final, zitiert nach der EWSA-Stellungnahme "Zwischenstaatliche Abkommen zwischen Mitgliedstaaten und Drittstaaten im Energiebereich" – ABl. C 68 vom 6.3.2012, S. 65.

2.2.5 Im Hinblick auf die Sicherstellung der wichtigsten Importgüter hat der Ausschuss eine umfassende Strategie für die Energieaußenbeziehungen<sup>(12)</sup> und die rasche und progressive Entwicklung einer gemeinsamen EU-Energieaußenpolitik<sup>(13)</sup> gefordert. Die Behandlung dieser Fragen steht nach wie vor aus. Unter dem spezifischen Gesichtspunkt der Handelspolitik ist es jedoch von zentraler Bedeutung, dass zum einen mögliche Versorgungs- und Infrastrukturengpässe festgestellt werden und zum anderen die wichtigsten Energielieferer der WTO beitreten, nicht zuletzt um eine größere Stabilität und Vorhersehbarkeit zu gewährleisten.

### 2.3 Nahrungsmittel, Land und Wasser

2.3.1 Der zweite Bereich an Naturressourcen, der zur Erhaltung eines angemessenen Lebensstandards und einer angemessenen Lebensqualität notwendig ist, umfasst Agrarland, Nahrungsmittel und Wasser, deren Bestand ebenfalls durch unzulängliche Maßnahmen gegen den Klimawandel gefährdet ist.

2.3.2 Trotz ihrer großen Bevölkerungsdichte und der Tatsache, dass sich nur ein Achtel ihres Landes für den Ackerbau eignet, sind die Bedingungen in der EU aufgrund ihres gemäßigten Klimas günstig. Zunehmende Wasserknappheit stellt eine Bedrohung dar, mit der zwar nur die Mitgliedstaaten im äußersten Süden der EU zu tun haben, gegebenenfalls würden diese aber mit Wasser aus anderen EU-Ländern versorgt werden.

2.3.3 Mit dem Thema Ernährungssicherheit, insbesondere als ein größeres, weltweites Problem als einer der Hauptgründe für die GAP-Reform hat sich der Ausschuss bereits befasst<sup>(14)</sup>.

2.3.4 Die EU importiert mehr Nahrungsmittel aus am wenigsten entwickelten Ländern als die USA, Kanada, Japan und Australien zusammen. Obwohl die Copa-Cogeca auf die negative Handelsbilanz bei Agrarprodukten hinweist, meldet die Kommission für das Jahr 2012 unter Einschluss der verarbeiteten Lebensmittel einen Gesamthandelsüberschuss der EU von 12,6 Mrd. EUR. Das wichtigste Agrarimportgut der EU ist Soja für Tierfutter, ohne das die Fleisch- und Milcherzeugung stark gefährdet wäre (in diesem Zusammenhang sind die Schwellenwerte für GVO von Bedeutung). Weitere Erzeugnisse, die nur andernorts in ausreichender Menge produziert werden, sind bestimmte Ölsaaten, Früchte, Kaffee, Kakao und Tee.

2.3.5 Während bei diesen Erzeugnissen kaum die Gefahr von Einfuhrbeschränkungen besteht, sind die wichtigen Themen hier die unterschiedlichen Sozial- und Umweltnormen, zu denen u.a. die Rückverfolgbarkeit, gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen (SPS) und Tierschutz sowie Fragen des geistigen Eigentums zählen. Für zahlreiche Entwicklungsländer sind Agrarerzeugnisse sehr wichtige, wenn nicht gar die wichtigsten Exportgüter, als deren Hauptabsatzmarkt die EU gilt. Nach vielfacher Meinung wird der Zugang zu diesem Markt durch EU-Lebensmittelsicherheitsnormen und andere Vorschriften in ungerechtfertigter Weise beschränkt.

<sup>(12)</sup> Stellungnahme des EWSA zu den Energieaußenbeziehungen der EU ABl. C 182 vom 4.8.2009, S. 8.

<sup>(13)</sup> Stellungnahme des EWSA zum Thema "Energieversorgung: Wie muss eine Nachbarschaftspolitik aussehen, die die Versorgungssicherheit der EU gewährleistet?", ABl. C 132 vom 3.5.2011, S. 15.

<sup>(14)</sup> Stellungnahme des EWSA zum Thema "Handel und Ernährungssicherheit", ABl. C 255 vom 2.9.2010, S. 1.

2.3.6 Die Landwirtschaft ist eine zentrale Frage bei der Doha-Verhandlungsrunde der WTO; die entsprechenden Verhandlungen sollten 1999, vor Beginn der Doha-Runde aufgenommen werden, die Doha-Verhandlungen sind allerdings gescheitert. Der Ausschuss ist sehr besorgt über die ernsthaften Konsequenzen, die für die WTO, vor allem aber für die Ernährungssicherheit weltweit damit verbunden wäre, wenn sogar über das "early harvest"-Abkommen über Handelserleichterungen und andere landwirtschaftsbezogene Fragen auf dem nächsten WTO-Ministertreffen keine Einigung erzielt würde.

### 2.4 Strategisch wichtige Mineralien und Rohstoffe

2.4.1 Der dritte grundlegende, strategisch wichtige Bereich der EU-Importgüter betrifft den Zugang zu strategisch wichtigen Mineralien und Rohstoffen.

2.4.2 Zu den wichtigen Rohstoffen gehören metallische Mineralien und Industriemineralien, Baumaterialien, sowie unedle Metalle wie Kobalt, Gallium, Indium und mehrere seltene Erden. Sie finden im Alltagsleben verschiedenartige Verwendung, insbesondere in Autos, Flugzeugen und IT-Geräten. In ihrer Mitteilung aus dem Jahr 2011 listet die Kommission "kritische Rohstoffe" einschließlich Rückgewinnungs- und Substitutionsquoten auf; derzeit wird diese Liste unter Berücksichtigung der Marktentwicklungen, der technologischen und anderer Entwicklungen aktualisiert. Einige dieser grundlegenden Komponenten sind natürlich bereits vor der Einfuhr nach Europa in vorgefertigten Produkten enthalten, andere strategische Materialien sind derzeit nicht knapp; IT-Zubehör und andere wichtige Geräte können allerdings schnell veralten und werden dann rasch entsorgt.

2.4.3 Schätzungen der Londoner Metallbörse zufolge entfallen etwa 7 % des Gesamtverbrauchs an Kupfer auf die Automobilbranche; außerdem enthalten Autos Stahl, Aluminium, Platin (60 % des Verbrauchs insgesamt), Palladium, Rhodium, Blei, Zinn, Kobalt und Zink. Auch mobile Telefongeräte und I-Pads enthalten Kupfer, Silber, Gold, Palladium und Platin. Der regelmäßige Neukauf dieser Geräte, etwa alle zwei Jahre, stellt bereits heute ein großes Problem dar; der Gebrauch dieser Geräte wächst jedoch weltweit rasant an: alleine in China und Indien sind schätzungsweise bereits 2 Milliarden Mobiltelefone in Gebrauch. Schätzungen zufolge ist alleine der Anteil Chinas am weltweiten Kupferverbrauch in zehn Jahren von 12 % auf 40 % gestiegen ist.

2.4.4 Aufgrund des technischen Fortschritts werden einige der derzeit wichtigsten und gefragtesten Mineralien in Zukunft keine entscheidende Rolle mehr spielen, bei anderen, wie etwa den seltenen Erden (die zum Beispiel Bestandteil der modernsten Mobiltelefone sind), gelangt die Nachfrage plötzlich an einen kritischen Punkt. So verhängte zum Beispiel China, das über schätzungsweise 97 % der weltweiten Vorkommen verfügt, Ausfuhrbeschränkungen für seltene Erden, für die bislang noch keine Rückgewinnung und Substitution möglich ist. Obwohl China die Klage bei der WTO zunächst verlor, musste die EU einen zweiten Prozess anstrengen.

### 3. Strategische Nachhaltigkeit - eine Herausforderung für die EU

3.1 Die Sicherstellung strategischer Rohstoffe war in der Vergangenheit für Staaten und Imperien schon immer ein zentrales Ziel der Außenpolitik – und ist es heute auch für größere Unternehmen und Konzerne. Wie bereits erwähnt, gibt es keine rohstoffautarken Volkswirtschaften.

3.2 Es bleibt stets die Gefahr unvorhersehbarer, kurzfristiger Erschütterungen durch Preisanstieg oder andere Ursachen, angefangen bei Verkehrs- oder Infrastrukturproblemen bis hin zu vorsätzlichen Blockaden, ökologischen und anderen Vorfällen, wie etwa in Fukushima. Zu den Beispielen der jüngeren Vergangenheit gehören Energieengpässe aufgrund der Unterbrechung der Lieferungen aus Russland (2006 und 2009) sowie die Ölkrise in den frühen 1970-er Jahren.

3.2.1 Die Gegenmaßnahmen, die der Kommission zur Verfügung stehen, sind in der Regel langfristiger Natur. Die Kommission befasst sich seit vielen Jahren mit dem Problem. In ihren Handelsverhandlungen versucht sie derzeit, Handelshindernisse zu beseitigen. Obschon der Ausschuss davon überzeugt ist, dass die Versorgung in jedem einzelnen Fall sichergestellt ist, wird der Sicherstellung der Versorgung mit grundlegenden Importgütern im Krisenfall anscheinend nur wenig Bedeutung beizumessen.

3.3 Die Frage der Zuständigkeit ist nur eine der vielen Herausforderungen für die EU. Sie verfügt über Zuständigkeit in Handelsfragen, kann aber im Unterschied zu den USA, den einzelnen Mitgliedstaaten, Militärorganisationen und sogar einzelnen Unternehmen, selbst keine strategischen Vorräte an Erdöl oder anderen wichtigen Rohstoffen anlegen. In der überprüften Fassung der Europäischen Rohstoffinitiative wird dementsprechend darauf hingewiesen, dass "kein einziger Mitgliedstaat bereit wäre, ein Bevorratungsprogramm als politische Option zu unterstützen."

3.3.1 Die EU kann nur Überzeugungskraft einsetzen. Ihre Aufgabe ist es, einen übergreifenden strategischen Rahmen zu erarbeiten. Die EU ist in der Lage, in den drei folgenden wichtigen Bereichen eine Führungsrolle zu übernehmen: bei der Förderung eines weltweiten Rahmens, der Unterstützung von Nachhaltigkeit und bei der Sicherstellung einer umfassenden und aktiven Mitwirkung der Zivilgesellschaft. Da in den Empfehlungen viele dieser Bereiche bereits behandelt werden, müssen die Argumente hier nicht erneut angeführt werden; der Ausschuss ist jedoch erfreut über die zweifache Hervorhebung der Kommission<sup>(15)</sup>, dass eine nachhaltige Rohstoffgewinnung "zur nachhaltigen Entwicklung beitragen kann und sollte". Nachhaltigkeit muss jeder Strategie für den Bezug wichtiger Importgüter zugrunde liegen.

3.4 Die Rolle der Privatwirtschaft ist dabei von herausragender Bedeutung; der Abbau von Bodenschätzen läuft heute in der Regel über den freien Markt. Dies zeigt sich deutlich in den offeneren Teilen der Welt, wie der EU, den USA, Australien, Südafrika, Brasilien und Indien sowie bis zu einem gewissen Grad auch bei den großen russischen Energieunternehmen. In diesem Zusammenhang begrüßt der Ausschuss insbesondere die Verpflichtung der Industrial Minerals Association Europe, "fortgesetzt auf die Verbesserung der wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Leistung hinzuwirken".

3.4.1 In der Mitteilung von 2011 wird festgestellt, dass "die Sicherstellung der Versorgung mit Rohstoffen [...] im Wesentlichen die Aufgabe von Unternehmen [ist]; die Aufgabe öffentlicher Stellen ist es, für die richtigen Rahmenbedingungen zu sorgen, damit die Unternehmen diese Aufgabe erfüllen können".

3.5 Im Gegensatz hierzu stehen in einer zentralen Planwirtschaft wie China die meisten Wirtschaftskräfte und -akteure unter mehr oder weniger starker zentraler Kontrolle. Der strategische Ansatz Chinas zur Sicherung seiner künftigen Nachfrage nach Nahrungs- und Futtermitteln, Wasser, Mineralien und Energie ist klarer und umfassender als die Pläne aller

anderen Länder – ein Umstand, der insbesondere im Hinblick auf Afrika weithin Besorgnis erregt. Der EWSA hat darauf hingewiesen, dass "China [...] nach neuen Rohstoffquellen und Ländern für seine Auslandsinvestitionen [sucht] und [...] in mehreren afrikanischen Staaten Partnerschaften geschlossen [hat], die stärker auf kommerzielle Investitionen als auf Entwicklungshilfeinvestitionen ausgerichtet sind"<sup>(16)</sup>.

3.5.1 Es gibt jedoch auch Anhänger der These, dass China "schlechte" Geschäfte gemacht hat und für seine Rohstoffe deutlich zu viel zahlen muss, und dass das Land durch Handel mit Ländern, die für andere Länder aus politischen Gründen schwierig wäre, die Verfügbarkeit dieser Mineralien eigentlich vergrößert.

3.6 Für viele rohstoffarme Entwicklungsländer ist es schwierig, den Zugang zu Rohstoffen sicherzustellen. Auch ressourcenreiche exportierende Länder müssen sich mit Armutsbekämpfung befassen. Diese Länder müssen aus der Weiterverarbeitung mehr Wertschöpfungsbeiträge gewinnen und müssen Arbeitspartnerschaften mit dem Privatsektor aufbauen.

3.6.1 Die Bedenken in Bezug auf die sogenannten Konfliktmineralien wurden bereits genannt. Die Initiative der Europäischen Kommission bezieht sich ausschließlich auf Konfliktgebiete oder durch Kriege verwüstete Gebiete, doch wird darauf hingewiesen, dass "Förderung, Transport, Handel und Verarbeitung von Mineralien mit dem Missbrauch von Einnahmen, wirtschaftlichem Niedergang, politischen Konflikten und staatlicher Instabilität verknüpft sind" – Phänomene, die durch die Veruntreuung von Geldern durch Krieg führende Länder, dem so genannten "Ressourcenfluch", noch weiter verstärkt wird.

3.6.2 Initiativen wie die Initiative für Transparenz in der Rohstoffwirtschaft EITI müssen gefördert und in vollem Umfang unterstützt werden; ferner müssen umfassende partizipative Verfahren unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft eingerichtet werden. Diese Maßnahmen sind neben dem sozialen Dialog die wichtigsten Faktoren zur Gewährleistung einer guten Regierungsführung und zur Bekämpfung von Korruption. Die Kontrollfunktion, die der Zivilgesellschaft in den jüngsten Handelsabkommen der EU Zivilgesellschaft zukommt, ist hierfür ein hervorragendes Beispiel, aber die Zivilgesellschaft sollte in jedem Stadium der Verhandlungen über Freihandelsabkommen, Wirtschaftspartnerschaftsabkommen und Partnerschafts- und Kooperationsabkommen unter angemessener Berücksichtigung der Transparenz umfassend und aktiv mitwirken, bevor diese abgeschlossen worden sind. Da der Privatsektor eine große Rolle spielt, muss auch der Standpunkt der Sozialpartner angehört werden.

#### **4. Die aktuelle Politik der Kommission für strategisch wichtige Mineralien und Rohstoffe**

4.1 Die Kommission (GD Unternehmen) hat 2008 ihre Rohstoffinitiative ins Leben gerufen. Diese Strategie ruht auf drei Säulen: 1. gleiche Zugangsbedingungen zu Ressourcen in Drittländern, 2. Unterstützung einer nachhaltigen Versorgung mit europäischen Ressourcen und 3. Förderung von Ressourceneffizienz bzw. Recycling.

4.1.1 Die beiden letztgenannten Säulen sind von grundlegender Bedeutung, gehören aber nicht zum Thema dieser Stellungnahme. Dennoch möchte der Ausschuss die Frage aufwerfen, weshalb ein so hoher Prozentsatz recycelfähiger Metallabfälle der EU in Drittländer exportiert wird, wo doch recyceltes Almetall häufig deutlich wertvoller und zugleich günstiger ist als der ursprüngliche Rohstoff. Praktisch subventioniert Europa damit China.

<sup>(15)</sup> Siehe Fußnoten 2 und 5.

<sup>(16)</sup> Stellungnahme des EWSA "Auf dem Weg zu einer umfassenden europäischen Auslandsinvestitionspolitik", Abl. C 318 vom 29.10.2011, S. 150.

4.2 In der Mitteilung der Kommission von 2011 wurde der Bericht der Ad-hoc-Arbeitsgruppe zur Festlegung der für die EU als kritisch eingestuften Rohstoffe angenommen. Diesen Aspekt behandelte der Ausschuss in seiner Stellungnahme "Grundstoffmärkte und Rohstoffe: Herausforderungen und Lösungsansätze" <sup>(17)</sup>, die auch die Bedeutung der Finanzmärkte zum Thema hatte. Wie bereits erwähnt, werden in der Mitteilung:

4.2.1 14 kritische Rohstoffe sowie deren Rückgewinnungs- und Substitutionsquoten aufgeführt. Der Ausschuss begrüßt, dass die derzeitige Überarbeitung in vollem Einvernehmen mit den Interessenträgern stattfindet, obgleich politische Optionen nicht geprüft werden, die in Ländern wie den USA oder dem Vereinigten Königreich vermutlich ausschlaggebend wären.

4.2.2 Der Ausschuss begrüßt die umfassende und sehr gründliche durchdachte Methode. Neben anderen Faktoren werden bei dieser Methode Mineralien (und Nebenprodukte) berücksichtigt, die von großer wirtschaftlicher Bedeutung sind (dabei werden Mineralien verglichen, die sehr unterschiedlich sind und in ganz unterschiedlichen Branchen zur Anwendung kommen), solche, die ein hohes Versorgungsrisiko bergen und solche, für die es keine Substitutionsmöglichkeiten gibt. Bei der Verwendung der Indikatoren der Weltbank werden Herkunftsländer mit schlechter Regierungsführung oder hoher Störanfälligkeit (angefangen von der willkürlichen Einführung von Ausfuhrquoten bis hin zum Bürgerkrieg) oder niedrigen Umweltstandards ausgemacht. Auch die potenziellen Recyclingquoten ebenso wie die Qualität der Mineralien, Preisschwankungen und geographische Verfügbarkeit werden geprüft. Diese aufwändige Arbeit ist nach wie vor von grundlegender Bedeutung.

Brüssel, den 16. Oktober 2013

*Der Präsident*  
*des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses*  
Henri MALOSSE

---

<sup>(17)</sup> ABl. C 318 vom 29.10.2011, S. 76-81.