

FI

FI

FI



EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 2.2.2011
KOM(2011) 25 lopullinen

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE SEKÄ ALUEIDEN
KOMITEALLE**

**PERUSHYÖDYKEMARKKINOIHIN JA RAAKA-AINEISIIN LIITTYVIIN
HAASTEISIIN VASTAAMINEN**

1. JOHDANTO

Perushyödykemarkkinoilla on ollut viime vuosina aiempaa enemmän volatilitteettia ja ennennäkemättömän paljon hintojen vaihtelua. Hinnat nousivat nopeasti kaikilla tärkeimmillä perushyödykemarkkinoilla (mukaan luettuina energia, metallit, mineraalit, maataloushyödykkeet ja elintarvikkeet) vuonna 2007 ja saavuttivat huippunsa vuonna 2008. Vuoden 2008 jälkipuoliskolla hinnat laskivat jyrkästi, mutta vuoden 2009 kesästä ne ovat olleet taas nousussa. Perushyödykkeiden hintojen muutokset ovat siirtyneet vaihtelevassa määrin kuluttajahintoihin, mikä on lisännyt ajoittain köyhyyttä ja yhteiskunnallista levottomuutta.

Tämä kehitys johtuu suurelta osin muutoksista maailmanlaajuisessa kysynnässä ja tarjonnassa sekä lyhytaikaisista häiriöistä keskeisten perushyödykkeiden ja raaka-aineiden markkinoilla. Raaka-aineiden kysyntä kasvoi voimakkaasti vuosina 2002–2008, koska globaali talouskasvu oli nopeaa etenkin Kiinan kaltaisissa kehittyvissä talouksissa. Muun muassa Kiinan, Intian ja Brasilian nopea teollistuminen ja kaupungistuminen lisäävät kysyntää entisestään. Kiina on noussut maailman suurimmaksi metallien kuluttajaksi. Sen osuus esimerkiksi kuparin kulutuksesta nousi viimeksi kuluneiden kymmenen vuoden aikana 12 prosentista noin 40 prosenttiin.¹ Perushyödykkeiden tarjonta- ja jakeluketjuissa esiintyneet rakenteelliset ongelmat, mukaan lukien kuljetusinfrastruktuurin ja palvelujen saatavuus, ovat voimistaneet hintojen muutoksia. Ongelmat osuvat aikaan, jolloin Euroopan teollisuuden kilpailukyky edellyttää raaka-aineiden tehokasta ja varmaa saantia.

Lisäksi rahoitusmarkkinoiden vaikutukset ovat voimistuneet, kun hyödykejohdannaismarkkinoille tehdyt sijoitukset ovat kasvaneet huomattavasti viime vuosina. Esimerkiksi vuosina 2003–2008 institutionaalisten sijoittajien sijoitukset perushyödykkeiden markkinoille kasvoivat 13 miljardista eurosta 170–205 miljardiin euroon. Vaikka talous- ja finanssikriisi katkaisi nousutrendin, vuonna 2010 sijoittajien positiot lähestyivät monilla markkinoilla vuoden 2008 huippulukemia tai jopa ylittivät ne. Erityisesti indekseillä kauppaa käyvien tekemät sijoitukset ovat kasvaneet voimakkaasti. Keskustelu perushyödykkeiden hintoihin vaikuttavien monien tekijöiden suhteellisesta merkityksestä on vielä kesken, mutta on selvää, että eri perushyödykkeiden hintojen muutokset ovat aiempaa tiiviimmässä yhteydessä toisiinsa, ja perushyödykemarkkinoiden kehitys riippuu yhä enemmän rahoitusmarkkinoiden kehityksestä.²

Tämä kehitys on lisännyt vaatimuksia poliittisista toimista, joilla lievennetään hinnanvaihtelujen negatiivisia vaikutuksia, jotka kohdistuvat erityisesti heikoimmassa asemassa oleviin tuottajiin ja kuluttajiin. Asiaan on kiinnitetty huomiota korkeimmalla poliittisella tasolla, myös viimeaikaisissa G20-ryhmän huippukokouksissa.

Perushyödykkeiden hintoihin ja raaka-aineisiin liittyvät haasteet ovat tiiviissä yhteydessä toisiinsa, ja niitä joudutaan käsittelemään myös rahoitusmarkkinoihin, kehitysyhteistyöhön,

¹ World Metals Statistics Bureau – Vuosikirja 2009.

² CFTC: ”Staff report on commodity swap dealers and index traders with Commission recommendations”, Washington, 2008; American Economic Review. Komission tiedonanto KOM(2008) 821 ”Elintarvikkeiden hinnat Euroopassa”, ja sen liitteenä oleva komission yksiköiden valmisteluasiakirja keinottelun roolista maataloushyödykkeiden markkinoilla: ”Task force on the role of speculation in agricultural commodities price movements - Is there a speculative bubble in commodity markets?”, SEC(2008)2971.

kauppaan, teollisuuteen ja ulkosuhteisiin liittyvien poliittisten toimien yhteydessä. Tämän vuoksi Euroopan komissio on tehnyt lukuisia aloitteita. Komissio käsitteli jo vuonna 2008 raaka-aineita koskevan asianmukaisen politiikan määrittämisen strategista merkitystä antamalla raaka-aineita koskevan aloitteen³. Komissio on sittemmin toteuttanut toimia, joilla pyritään varmistamaan raaka-aineiden kestävä saatavuus EU:ssa ja muualla maailmassa. Komissio on toteuttanut myös luonnonvarojen käytön tehokkuutta ja kierrätystä edistäviä toimia. Komissio on niin ikään tutkinut yksityiskohtaisesti perushyödykemarkkinoiden yleistä kehitystä ja erityisesti elintarvikkeiden hintoja ja elintarviketurvaa.⁴ Komissio on reagoinut talous- ja finanssikriisiin toteuttamalla useita toimenpiteitä, joilla parannetaan rahoitusmarkkinoiden sääntelyä, eheyttä ja läpinäkyvyyttä. Viimeksi komissio on antanut ehdotuksen energiamarkkinoiden sääntelystä.

Tässä tiedonannossa annetaan yleiskuva edistymisestä kullakin alalla ja määritetään tulevia toimia. Nämä toimet ovat osa Eurooppa 2020 -strategiaa, jolla pyritään älykkääseen, kestäväan ja osallistavaan kasvuun, ja ne ovat tiiviissä yhteydessä resurssitehokasta Eurooppaa koskevaan lippulaiva-aloitteeseen⁵. Näillä toimilla tuetaan G20-ryhmää, jonka johtajat sopivat Pittsburghin huippukokouksessa parantavansa finanssi- ja hyödykemarkkinoiden sääntelyä, toimintaa ja läpinäkyvyyttä, jotta perushyödykkeiden hintojen epävakauten voitaisiin puuttua.⁶ Tätä sitoumusta vahvistettiin Soulissa marraskuussa 2010 pidetyssä G20-maiden kokouksessa, jossa käsiteltiin keinoja hillitä elintarvikemarkkinoiden volatiliteettia ja fossiilisten polttoaineiden hintojen liiallista vaihtelua.⁷

2. GLOBAALIEN PERUSHYÖDYKEMARKKINOIDEN KEHITYS

Perushyödykemarkkinoiden kehitykseen ovat vaikuttaneet keskeisesti niiden perustekijät, mukaan luettuina kehittyvien talouksien voimakkaaseen kysynnän kasvuun liittyvät taloudellisten globaalien olosuhteiden odottamattomat muutokset.⁸ Tilanteeseen ovat vaikuttaneet myös tarjonnan vähentyminen ja rahapolitiikka sekä viime vuosina tapauskohtaiset poliittiset toimet. Vuonna 2008 koettua elintarvikkeiden hintakriisiä edeltävänä aikana vientirajoitukset, rajatoimenpiteet ja varastointikäytänteiden muutokset vaikuttivat elintarvikkeiden hintoihin. Maatalousmaan lisääntynyt käyttö uusiutuvan energian tuotannossa on vahvistanut maataloustuotteiden ja energian hintojen rinnakkaista kehitystä. Perushyödykkeiden tarjonta- ja jakeluketjuissa esiintyneet rakenteelliset ongelmat ovat myös voimistaneet hintojen muutoksia.⁹

Yksittäisten perushyödykemarkkinoiden toiminnassa on eroja, jotka johtuvat perushyödykkeen ominaisuuksista, kauppiaiden tarpeista ja menneestä kehityksestä. Perushyödykemarkkinoiden rakenteelle ja hintojen kehitykselle ei ole yhtä yhteistä mallia.

³ Raaka-aineita koskeva aloite – työllisyyden ja kasvun kannalta kriittisten tarpeiden täyttäminen, KOM(2008) 699.

⁴ Komission tiedonanto ”Toimivampi elintarvikeketju Eurooppaan”, KOM(2009) 591, ja komission tiedonanto ”EU:n poliittinen toimintakehys kehitysmaiden auttamiseksi selviämään elintarviketurvaan liittyvistä haasteista”, KOM(2010) 127.

⁵ ”Eurooppa 2020: älykkään, kestäväan ja osallistavan kasvun strategia”, KOM(2010) 2020 ja ”Resurssitehokas Eurooppa: Eurooppa 2020 -strategian lippulaivahanke”, KOM(2011) 21.

⁶ Ks. <http://www.pittsburghsummit.gov/mediacenter/129639.htm>

⁷ Ks. http://www.g20.org/Documents2010/11/seoulsummit_declaration.pdf

⁸ Ks. esimerkiksi: IOSCO, Task Force on Commodity Futures, Report to the G20, marraskuu 2010.

⁹ Komission tiedonanto ”Toimivampi elintarvikeketju Eurooppaan”, KOM(2009) 591.

Joillakin markkinoilla kaupankäynti on erittäin standardoitua, kun taas toisilla markkinoilla käytänteet voivat muuttua yksittäisten markkinatoimijoiden erityistarpeiden mukaan. Perushyödykkeisiin perustuvat johdannaismarkkinat¹⁰ ovat toimineet jo kauan, ja sekä tuottajat että perushyödykkeiden ostajat käyttävät johdannaisia pyrkiessään suojautumaan riskeiltä. Kohde-etuuksina olevilla perushyödykkeillä voidaan käydä kauppaa monella tavalla, ja myös johdannaisia voidaan myydä kahdenvälisesti, jolloin ne ovat yleensä vakioimattomia OTC-johdannaisia, tai säännellyissä pörseissä. Rahoituslaitosten rooli ja johdannaisten merkitys vaihtelevat suuresti eri markkinoilla. Seuraavissa jaksoissa analysoidaan energiamarkkinoiden ja maataloushyödykkeiden markkinoiden kehitystä sekä perushyödykemarkkinoiden ja niihin liittyvien rahoitusmarkkinoiden lisääntymässä olevaa keskinäistä riippuvuutta.

2.1. Fyysisten perushyödykkeiden markkinoiden kehitys

2.1.1. Energia (öljy, sähkö ja kaasu)

Raakaöljyn ja öljytuotteiden markkinat ovat integroituneet, likvidit ja maailmanlaajuiset. Yleisen näkemyksen mukaan niiden toimintaa ohjaavat paitsi talouden perustekijät myös geopolitiittiset näkökohdat, öljynviejämaiden järjestön (OPEC) rooli ja muiden kuin fyysisten tuotteiden kauppa. Johdannaisten ja muiden rahoitusinstrumenttien sekä kaupankäyntivälineiden kehitys on vaikuttanut suuresti markkinoihin. Soulissa järjestetyssä G20-maiden huippukokouksessa korostettiin toimivien ja läpinäkyvien energiamarkkinoiden merkitystä talouskasvulle. G20-ryhmä on käsitellyt fyysisten markkinoiden läpinäkyvyyttä, fossiilisten polttoaineiden hintojen epävakautta ja fossiilisille polttoaineille myönnettävien tehostamien tukien asteittaista poistamista.

Kaasumarkkinoihin vaikuttaa enenevässä määrin muiden kuin tavanomaisten kaasunlähteiden kehittäminen. Markkinat ovat perinteisesti perustuneet pitkäaikaisiin OTC-sopimuksiin. Nesteytetyn maakaasun käytön yleistyessä kaasulla käydään aiempaa enemmän kauppaa globaaleilla likvideillä markkinoilla, joilla siitä ollaan tekemässä kaupankäynnin kohteena olevaa hyödykettä. Sähköllä on pienimmät globaalit markkinat, koska vähäiset varastointimahdollisuudet ja energiahäviöt rajoittavat mahdollisuuksia toteuttaa pitkiä kuljetuksia. Tämän vuoksi sähkön markkinat ovat maantieteellisesti pienemmät kuin muilla energiahyödykkeillä.

EU:n sähkö- ja kaasumarkkinat ovat sisämarkkinoiden toteuttamisen vuoksi hyvin integroituneet. EU:n markkinoille on syntynyt energiapörssijä ja muita säänneltyjä markkinoita sekä välittäjien hoitamia OTC-markkinoita, joilla voidaan sekä ostaa varsinaisia perushyödykkeitä että suojata ostoja. Markkinahinnat riippuvat suuresti nykyisestä ja arvioidusta tuotannosta, koska sähköä ei voida varastoida teollisessa mittakaavassa.

2.1.2. Maatalous ja elintarviketurva

Useimpien maataloushyödykkeiden, erityisesti viljakasvien, tuotanto on voimakkaasti kausiluontoista, eikä tarjontaa aina pystytä nopeasti sopeuttamaan hintojen tai kysynnän muutoksiin. Tämän vuoksi maataloushyödykkeiden markkinat eivät ole täysin vakaat. Rakenteelliset tekijät kuten väestönkasvu, maanviljelymaahan kohdistuvat paineet ja ilmastonmuutoksen vaikutukset voivat entisestään lisätä jännitteitä maataloushyödykkeiden

¹⁰ Johdannainen voidaan määritellä rahoitusvarojen eräksi, joka on yleensä kahden tai useamman osapuolen sopimus, jonka arvo perustuu muihin omaisuuseriin, arvopapereihin tai jopa indekseihin.

markkinoilla. Maataloushyödykkeiden hinnoissa on kuitenkin ollut viime aikoina ennennäkemättömän suuria vaihteluja. Hintojen muutokset ovat olleet huomattavia spot- ja futuurimarkkinoilla sekä EU:ssa että muualla maailmassa. Tukihintoja ja niihin liittyviä toimenpiteitä on vähennetty EU:ssa huomattavasti yhteisen maatalouspolitiikan lukuisilla uudistuksilla. Tämän vuoksi perushyödykkeiden tuottajat ja kauppiat ovat aiempaa alttiimpia markkinahintojen kehityksen aiheuttamille riskeille, minkä vuoksi ne hyödyntävät futuurimarkkinoita suojautuessaan niiltä. Suojautumistarve kuitenkin vaihtelee maatalouden eri aloilla. Myös optioiden ja OTC-johdannaisten kauppa on kasvussa. Nämä tekijät ovat Eurooppaan sijoittautuneiden pörssien vilkastuneen toiminnan osasy, ja ne herättävät kaksi tärkeää kysymystä: elintarviketurva ja läpinäkyvyyden lisäämisen tarve maataloushyödykkeiden johdannaismarkkinoilla.

Elintarviketurvaa pidetään yhtenä keskeisistä kysymyksistä, kun yhteistä maatalouspolitiikkaa uudistetaan tulevaisuudessa.¹¹ Vahva maataloussektori on ehdoton edellytys sille, että erittäin kilpailukykyinen elintarviketeollisuus on tulevaisuudessakin tärkeä osa EU:n taloutta ja kauppaa ja vahva toimija kansainvälisillä markkinoilla. Tämän vuoksi EU on Dohan kehityskierroksen yhteydessä sopinut tärkeästä maatalouspaketista, jonka toteuttamisen ehtona on kunnianhimoinen, tasapainoinen ja kattava yleissopimus.

Elintarvikkeiden hintojen liian suuret vaihtelut haittaavat yhtä lailla tuottajia ja kuluttajia, ja ne järkyttävät elintarviketurvaa kehitysmaissa, jotka ovat elintarvikkeiden tuojia. Muun muassa vuosina 2007 ja 2008 monet köyhät ihmiset kehitysmaissa vähensivät nauttimansa ruoan määrää nopeasti nousseiden hintojen vuoksi.¹² Vuonna 2010 tapahtunut elintarvikkeiden hintojen nousu voi johtaa aliravitsemuksen pahenemiseen, humanitaarisiin tarpeisiin sekä sosiaalisiin jännitteisiin ja levottomuuksiin köyhien kuluttajien keskuudessa. Maailmanmarkkinahintojen nousu saattaisi piristää maataloustuotantoa, mutta hintojen siirtymismekanismit toimivat usein puutteellisesti. Useissa kehitysmaissa perushyödykemarkkinat toimivat erillään maailmanmarkkinoista. Parhaassakin tapauksessa maailmanmarkkinahintojen muutokset siirtyvät kotimarkkinoille suurella viiveellä, minkä vuoksi myös kotimaan tarjonta reagoi hitaasti.

YK:n elintarvike- ja maatalousjärjestön (FAO), OECD:n, komission ja muiden järjestöjen tekemissä lukuisissa analyysissä on keskitytty kysynnän ja tarjonnan kehitykseen, johon lyhyen aikavälin taloudelliset ja poliittiset tekijät (vientirajoitukset mukaan luettuina) vaikuttavat negatiivisesti, mikä osittain selittää havaitut voimakkaat hintojen muutokset. Hintojen muutoksia saattavat vahvistaa myös rahoitusmarkkinoiden ominaispiirteet. Epävarmuustekijöitä on edelleen, mutta maataloushyödykkeistä voidaan tehdä kolme selvää päätelmää, jotka perustuvat useiden organisaatioiden tekemiin ennusteisiin, mukaan luettuna komission tuorein keskipitkän aikavälin ennuste:

- pitkän aikavälin laskeva trendi on muuttunut nousuksi, ja maataloushyödykkeiden hintojen ennustetaan ainakin lähitulevaisuudessa ylittävän historialliset keskiarvot;
- hintojen muutosten arvioidaan pysyvän erittäin voimakkaina, mutta tilanteen kestosta ja syistä ollaan epävarmoja;

¹¹ Komission tiedonanto ”Yhteinen maatalouspolitiikka vuoteen 2020: Ruoka, luonnonvarat ja alueiden käyttö – miten hallita tulevat haasteet?”, KOM(2010) 672.

¹² FAO:n ja Maailman elintarvikeohjelman raportti ”The State of Food Insecurity in the World”, lokakuu 2010.

- myös maataloudessa käytettävien tuotantopanosten hinnat pysyttelevät todennäköisesti historiallisen trendin yläpuolella.

Edellä mainittujen tekijöiden yhteisvaikutuksen vuoksi maataloushyödykkeiden nousevat hinnat eivät välttämättä nosta maanviljelijöiden tuloja, erityisesti jos kohoavat kustannukset syövät heidän voittomarginaalinsa. Lisäksi hintojen nousun vaikutus elintarvikkeiden inflaatioon tuottaa hyvin todennäköisesti ongelmia maille, jotka ovat elintarvikkeiden nettotuottajia, ja sitä kautta heikoimmassa asemassa oleville kuluttajille. Tietty vaihtelu on tyyppillistä maatalousmarkkinoille, mutta liian suurista hintojen muutoksista eivät hyödy tuottajat eivätkä ostajat.

2.1.3. Raaka-aineet

Raaka-aineisiin kuuluvat muun muassa metallimineraalit, teollisuusmineraalit, rakennusmateriaalit, puu ja luonnonkumi. Toisin kuin sähköllä, raaka-aineilla on maailmanlaajuiset markkinat. Hintojen ja markkinoiden kehitystä tarkasteltaessa on eroteltava pörsseissä ja niiden ulkopuolella kaupattavat raaka-aineet. Perusmetalleilla, joita ovat muun muassa alumiini, kupari, lyijy, nikkeli, tina ja sinkki, käydään kauppaa pörsseissä, joista suurin on Lontoon metallipörssi (LME). Monilla EU:n kannalta kriittisillä raaka-aineilla, (esimerkiksi koboltti, gallium, indium ja harvinaiset maametallit) ei käydä kauppaa Lontoon metallipörssissä. Muihin metalleihin verrattuna näiden materiaalien markkinat ovat vähemmän läpinäkyvät, ja myytävät määrät ovat hyvin pieniä.

Kansainvälisten metalli- ja mineraalimarkkinoiden kehitys noudattaa yleensä sykliä, joka perustuu tarjontaan ja kysyntään. Raaka-aineiden kysyntä kasvoi voimakkaasti vuosina 2002–2008, koska globaali talouskehitys oli nopeaa etenkin kehittyvissä talouksissa. Tämä johti ennätyskorkeisiin hintoihin. Viimeaikaiset trendit osoittavat, että raaka-aineiden kysynnän vetureita ovat tulevaisuudessakin kehittyvien talouksien tarpeet ja keskeisten kehitystä vauhdittavien teknologioiden nopea leviäminen.

Kasvava ongelma näillä markkinoilla ovat eräiden maiden toteuttamat toimenpiteet, joilla varmistetaan raaka-aineiden toimitukset ensisijaisesti kotimaan teollisuudelle muun muassa vientirajoituksilla. Nämä toimenpiteet vääristävät maailmanmarkkinoita ja haittaavat perushyödykkeiden säännöllisiä toimituksia. Toimenpiteet voivat vaikuttaa sekä kehittyneisiin että kehittyviin maihin, koska käytännössä mikään talousalue ei ole omavarainen kaikkien raaka-aineiden suhteen. Erityisesti vähiten kehittyneet maat voivat olla hyvin riippuvaisia perushyödykkeiden tuonnista, ja ne kärsivät puuttuvista tai puutteellisista monenvälisistä säännöistä esimerkiksi vientitullien kaltaisilla aloilla. Yritykset reagoivat hintojen vaihteluun eri tavoin, muun muassa kasvattamalla varmuusvarastoja, neuvottelemalla pitkäaikaisia sopimuksia tai suojaamalla hintansa futuurisopimuksilla. Yritysten toimet saattavat entisestään vähentää tarjontaa markkinoilla.

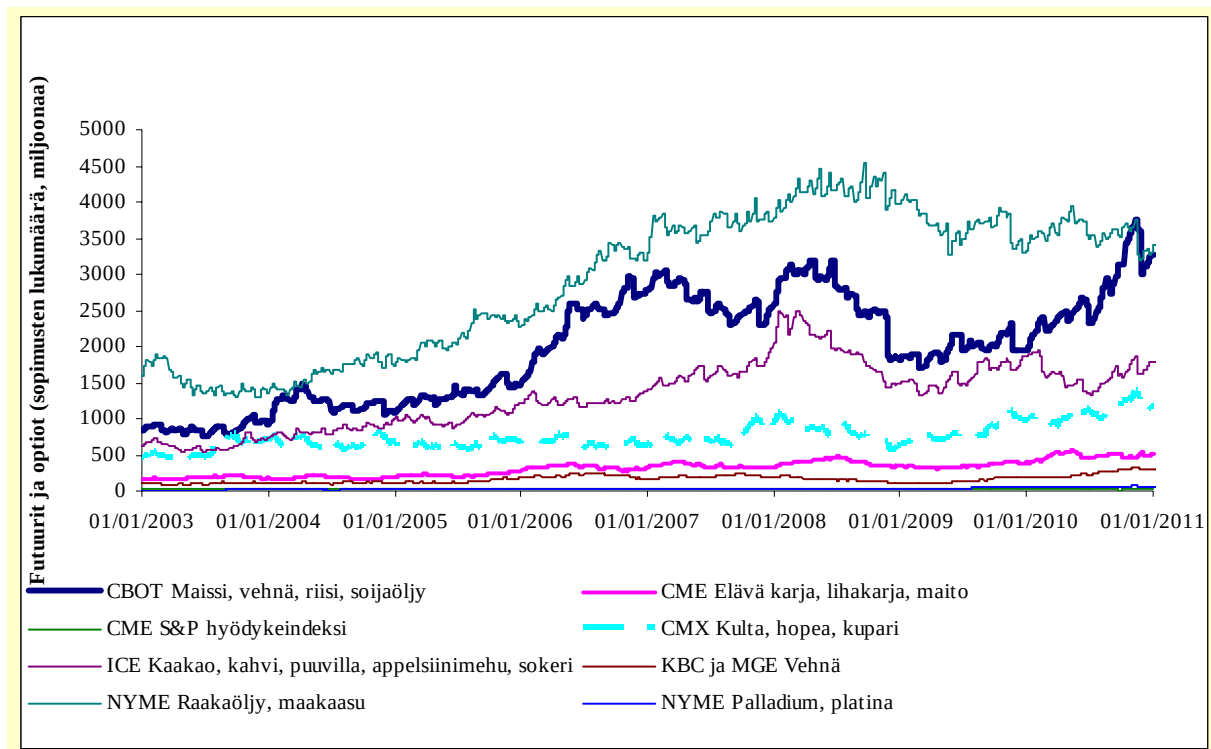
2.2. Perushyödykemarkkinoiden ja rahoitusmarkkinoiden tiivistyvä riippuvuussuhde

Perushyödykkeiden tuottajat ja käyttäjät voivat suojautua fyysiseen tuotantoon ja hintojen epävakauteen liittyviltä riskeiltä hyödyke johdannaisilla. Niitä pidetään myös yhä enemmän pelkkinä finanssi-investointeina. Hyödyke johdannaismarkkinoille tehdyt finanssi-investoinnit ovatkin kasvaneet huomattavasti viime vuosina (ks. kaavio 1).

Perushyödyke- ja rahoitusmarkkinoiden liittymäkohdat lisääntyvät jatkuvasti, ja niillä liikkuu koko ajan enemmän toimijoita etsimässä riskinhallintavälineitä ja sijoitusmahdollisuuksia.

Toimivat johdannaismarkkinat ja spot-markkinat lisäävät toistensa likviditeettiä, tehokkuutta ja tavoitettavuutta. Markkinoiden perustekijöihin (esimerkiksi tuotanto- ja kulutusmäärät, verkkojen ja kuljetusputkien kapasiteetti sekä perushyödykkeellä käytävän kaupan määrä) liittyvät kattavat ja luotettavat tiedot ovat hintojen läpinäkyvän ja järjestelmällisen hinnanmuodostuksen edellytyksiä spot- ja johdannaismarkkinoilla. Johdannaismarkkinoilla toimii paitsi hyödykkeillä kauppaa käyviä yrityksiä, jotka pyrkivät suojaamaan riskinsä, myös rahoituslaitoksia toteuttamassa riskienkohdentamisstrategioitaan. Lisäksi hyödykefutuurien (säännellyillä kauppapaikoilla noteeratut johdannaiset) hinnat toimivat usein viitearvoina, jotka vaikuttavat esimerkiksi EU:n kuluttajien ostamien elintarvikkeiden ja energian hintoihin.

Kaavio 1: Transaktioiden määrä hyödykejohdannaisten markkinoilla (avoinna olevat optiot ja futuurit)



Lähde: U.S. Commodity Futures Trading Commission. (Reuters Ecowin)

Johdannaissopimuksen arvo riippuu sen kohde-etuuden markkinoilla vallitsevista hinnoista. Näin on erityisesti silloin, kun kohde-etuuden markkina on fyysinen markkina. Hyödykejohdannaisten ja niiden kohde-etuuksina olevien fyysisten perushyödykkeiden hinnat ovat tämän vuoksi yhteydessä toisiinsa. Hyödykejohdannaismarkkinoita on tämän vuoksi tarkasteltava yhdessä hyödykemarkkinoiden kanssa.

Fyysisten hyödykkeiden markkinoilla ja rahoitusmarkkinoilla vallitsevien hintojen syy-seuraussuhteita on kuitenkin vaikea määrittellä. Korrelaatioiden määrittäminen on monimutkaista, koska fyysisten markkinoiden ominaisuudet vaihtelevat. Lukuisat tekijät vaikuttavat markkinoiden korrelaatioon, ja jotkin niistä ovat tyypillisiä tietyille markkinoille. Tämän vuoksi markkinadynamiikka vaihtelee alasta riippuen. Perushyödykemarkkinoiden hinnanmuodostusprosessin ja johdannaismarkkinoiden kasvavan merkityksen välisten yhteyksien täsmällisen luonteen ja laajuuden arviointia vaikeuttaa tässä vaiheessa entisestään se, että kyseiset markkinat eivät ole läpinäkyvät.

Vaikka johdannaismarkkinoilla olevien positioiden ja spot-hintojen välillä on vahva korrelaatio, on silti vaikeaa arvioida kattavasti johdannaismarkkinoiden tapahtumien vuorovaikutuksia ja niiden vaikutuksia volatilitettiin kohde-etuuksien fyysisillä markkinoilla. Näiden korrelaatioiden määrittäminen on erityisen hankalaa, koska kaikilla fyysisillä markkinoilla ei ole samoja ominaisuuksia, ja markkinadynamiikka vaihtelee alasta riippuen. Markkinoiden kehityksen syvällisempi ymmärtäminen vaatii lisätyötä.¹³

Tässä vaiheessa on kuitenkin jo selvää, että läpinäkyvyyttä on lisättävä ja raportointivelvoitteita tehostettava sekä kohde-etuuksien fyysisillä markkinoilla että johdannaismarkkinoilla. Läpinäkyvämmät fyysiset markkinat, joista on saatavilla helposti tietoja, antavat sijoittajille mahdollisuuden tehdä perusteltuja päätöksiä, edistävät asianmukaista hintojen muodostumista ja helpottavat väärinkäytösten havaitsemista ja ennaltaehkäisyä. Viimeaikainen hintojen epävakaus on kuitenkin osoittanut, että fyysisten perushyödykkeiden markkinoilla toimivien on pystyttävä suojautumaan hintariskeiltä, samalla kun varmistetaan tiivis markkinakehityksen seuranta. Tällä on suuri merkitys erityisesti elintarvikkeiden tuonnista riippuvaisille kehitysmaille. Tämän lisäksi voitaisiin harkita kohdistettuja sääntelytoimia, kuten tarpeen vaatiessa käyttöön otettavia positioiden sallittuja enimmäismääriä.

3. HYÖDYKEMARKKINOIDEN KEHITYS JA EU:N POLIITISET TOIMET

EU:n tasolla on käynnistetty aloite, jolla parannetaan kaupankäynnin valvontaa, luotettavuutta ja läpinäkyvyyttä energiamarkkinoilla.¹⁴ Lisäksi useilla aloitteilla on pyritty parantamaan elintarvikeketjun toimintaa ja lisäämään läpinäkyvyyttä maataloushyödykkeiden markkinoilla. Rahoitusmarkkinoiden sääntelykehityksen käynnissä olevan uudistamisen yhteydessä komissio on myös määrittänyt toimenpiteitä, joilla lisätään hyödykejohdannaismarkkinoiden eheyttä ja läpinäkyvyyttä.

3.1. Fyysiset markkinat

3.1.1. Energia (öljy, sähkö ja kaasu)

Komissio on osoittanut olevansa valmis toimimaan varmistaakseen energiamarkkinoiden luotettavan toiminnan. Se on antanut ehdotuksen, johon sisältyvät selkeät säännöt sähkön ja kaasun tukkumarkkinoiden väärinkäytön kieltämisestä. Näitä sääntöjä tuetaan EU:n kattavalla valvontakehyksellä ja energia-alan sääntelyviranomaisten uusilla täytäntöönpanovaltuuksilla.¹⁵ Tällä lähestymistavalla pyritään tuottamaan sisämarkkinoiden todellisia etuja eurooppalaisille yrityksille ja kansalaisille. Lisäksi määritetään tapoja vastata haasteisiin, jotka liittyvät perushyödykemarkkinoiden ja niihin liittyvien rahoitusmarkkinoiden keskinäiseen riippuvuuteen. Energiamarkkinoiden eheydestä ja

¹³ Tämä työ on jo osittain käynnissä (ks. 3.2 jakso) tiiviissä yhteistyössä asianomaisten kansainvälisten toimijoiden (erityisesti Yhdysvallat) kanssa. Tavoitteena on varmistaa sääntelyn johdonmukaisuus.

¹⁴ EU:n sisäiseen päästökauppajärjestelmään kuuluvia päästöoikeuksien markkinoita ei käsitellä tässä tiedonannossa, koska päästöoikeuksia ei yleisesti ottaen pidetä perushyödykkeinä. Komissio on antanut asiasta tiedonannon ”EU:n päästökauppajärjestelmän markkinavalvonnan vahvistaminen”, KOM(2010) 796.

¹⁵ Tässä jaksossa ei käsitellä muita energia-alan liittyviä kysymyksiä, kuten energiaturvallisuutta ja toimitusvarmuutta tai EU:n ulkoisen energiapolitiikan yleistä johdonmukaisuutta ja tehokkuutta. Näistä aiheista on annettu komission tiedonanto ”Energia 2020: Strategia kilpailukykyisen, kestävän ja varman energiansaannin turvaamiseksi”, KOM(2010) 639.

läpinäkyvyydestä annetussa asetusehdotuksessa¹⁶ eurooppalaisille ja kansallisille viranomaisille annetaan välineet, joilla voidaan havaita markkinoiden väärinkäyttö sähkön ja kaasun tukkumarkkinoilla:

- Energia-alan sääntelyviranomaisten yhteistyövirasto (ACER) vastaa markkinoiden seurannasta ja mahdollisten väärinkäyttötapausten havaitsemisesta.
- Kauppiailta kielletään sisäpiiritiedon käyttö, jonka avulla ne voisivat hyötyä transaktioistaan tai manipuloida markkinoita nostamalla hintoja keinotekoisesti ilman energian saatavuuteen, tuotantokustannuksiin tai varastointi- tai siirtokapasiteettiin liittyviä perusteita.
- Fyysisiä markkinoita valvovan viranomaisen (ACER) ja Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaisen (ESMA) välistä yhteistyötä tehostetaan.

Komissio on sitoutunut varmistamaan, että kaasu- ja sähkömarkkinoiden perustietoihin liittyvät läpinäkyvyyksivaatimukset ovat tehokkaita ja markkinoiden tarpeiden mukaisia.

3.1.2. Maatalous ja elintarviketurva

Koska hintojen vaihtelua aiheuttavat monet tekijät, havaittuihin ongelmiin ei ole yksinkertaista ratkaisua. Lisäksi maataloustuotannon erityispiirteiden (yhteydet elintarviketurvaan ja ympäristöön, mukaan luettuina maataloustuotannon riippuvuus elinkaarista, säästä, vuodenajoista, terveydellisistä seikoista ja tuholaisista) vuoksi poliittisten toimien vaikutusta on erityisen vaikea arvioida.

Markkinatietojen parantaminen on kuitenkin yksi keskeisistä kehittämiskohteista. Maatalousala saa julkisista lähteistä (Maailmanpankki, YK:n elintarvike- ja maatalousjärjestö (FAO), OECD, Yhdysvaltojen maatalousministeriö (USDA), EU, Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics (ABARE)) ja perushyödykealan elimiltä (erityisesti kansainvälinen viljaneuvosto (IGC)) paljon tietoja tuotannosta, kulutuksesta ja varastotilanteesta. Tilanne on täysin erilainen metallien, mineraalien ja energian kaltaisten perushyödykkeiden osalta, koska markkinatiedot ovat omistusoikeuden suojaamia ja ne on hankittava pääosin alan toimijoilta. Kansallisia ja alueellisia elintarvikevarastoja sekä elintarvikkeiden tuotanto- ja kulutusennusteita koskevien tietojen laatua ja ajantasaisuutta voitaisiin kuitenkin edelleen parantaa. G20-ryhmä on pyytänyt Maailmanpankkia suunnittelemaan yhteistyössä muiden kansainvälisten virastojen kanssa toimenpiteitä, joilla parannetaan tietoja kansallisista ja alueellisista elintarvikevarastoista ja elintarvikkeiden tuotantoennusteista. Komissio antaa tälle työlle täyden tukensa.

Koska yhteisestä maatalouspolitiikasta on tullut yhä markkinasuuntautuneempaa, hyödykemarkkinoiden kehitystä koskevat tiedot ja sen läpinäkyvyys ovat keskeisessä asemassa, kun pyritään varmistamaan maatalouden elintarvikeketjun asianmukainen toiminta:

- Jäsenvaltiot toimittavat komissiolle säännöllisesti monentyyppisiä tietoja, jotka julkaistaan internetissä¹⁷ ja joista neuvotellaan sidosryhmien neuvoo-antavien komiteoiden kanssa.

¹⁶ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi energiamarkkinoiden eheydestä ja läpinäkyvyydestä, KOM(2010) 726, 8.12.2010.

¹⁷ Ks. esimerkiksi http://ec.europa.eu/agriculture/markets/prices/monthly_en.pdf

- Komission tilastotoimisto on ottanut käyttöön elintarvikkeiden hintaseurantavälineen hintojen läpinäkyvyyden lisäämiseksi¹⁸. Välineen kehittämistä käydään parhaillaan neuvotteluja.
- Komission yksiköt laativat ja julkaisevat säännöllisesti asiakirjoja tärkeimpien maataloushyödykemarkkinoiden keskipitkän aikavälin näkymistä.¹⁹

Komissio on perustanut elintarvikeketjun toiminnan parantamista käsittelevän korkean tason foorumin.²⁰ Vaikka foorumissa ei suoraan käsitellä hintojen epävakautta, aiheisiin kuuluvat hintamuutosten välittyminen toimitusketjussa, yritysten välisten suhteiden tutkiminen, elintarviketeollisuuden kilpailukyky, maatalouden elintarviketeollisuuden logistiikka ja elintarvikehintojen seurantavälineen toiminta.

Elintarvikkeiden hintapiikit ovat osoittaneet, että monissa kehitysmaissa maatalouteen on investoitu liian vähän viime vuosikymmeninä.²¹ EU:n kehitysyhteistyöpolitiikassa tuetaan maatalousinvestointien lisäämistä. EU:n kehityspolitiikasta annetussa vihreässä kirjassa²² todetaan, että sillä on tärkeä tehtävä pyrittäessä lieventämään hintavolatiliteetin vaikutuksia kaikkein huonoimmassa asemassa oleviin kansalaisiin. Komissio on jo laatinut poliittisen toimintakehyksen elintarviketurvasta²³. Sen mukaan EU:n ja sen jäsenvaltioiden olisi osaltaan parannettava elintarvikemarkkinoiden toimintaa koko maailman, alueiden ja yksittäisten maiden tasolla muun muassa parantamalla markkinoiden läpinäkyvyyttä. Kehitysmaita olisi autettava vahvistamaan maanviljelijäjärjestöjen asemaa, lisäämään hintojen läpinäkyvyyttä, parantamaan maatalousalan tuottavuutta kestäväällä tavalla sekä laatimaan ja soveltamaan sääntelykehyksiä. Maataloustuotannon kehittäminen lisää maan elintarvikehuollon joustavuutta ja kykyä sopeutua markkinasokkeihin.

Alan hallinto- ja ohjauskäytänteitä ja kansainvälistä vuoropuhelua on parannettava, koska joidenkin valtioiden yksipuoliset toimet voivat vaikuttaa fyysisiin markkinoihin ja aiheuttaa hintojen muutoksia.

3.2. Rahoitusmarkkinoiden sääntely

Yleisen näkemyksen mukaan hyödyke johdannaismarkkinoiden eheyttä ja läpinäkyvyyttä on parannettava. Komissio on käynnistänyt G20-ryhmän periaatteiden ja päätelmien mukaisesti useita aloitteita:

- Asetusehdotus²⁴ kaupankäynnistä OTC-johdannaisilla. Ehdotuksella pyritään vähentämään järjestelmäriskiä ja lisäämään kaikkien johdannaisten, myös hyödyke johdannaisten, läpinäkyvyyttä sääntelyviranomaisten työn helpottamiseksi.

¹⁸ Ks.
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/hicp/methodology/prices_data_for_market_monitoring

¹⁹ http://ec.europa.eu/agriculture/publi/caprep/prospects2010/index_en.htm

²⁰ Ks. http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/food/competitiveness/forum_food/index_en.htm

²¹ Alle kymmenen afrikkalaista valtiota on saavuttanut vuonna 2003 asetetun Maputon tavoitteen, jonka mukaan kymmenen prosenttia julkisista investoinneista olisi tehtävä maatalouteen.

²² ”EU:n kehityspolitiikka tukee osallistavaa kasvua ja kestävä kehitystä. EU:n kehityspolitiikan vaikutusten tehostaminen”, KOM(2010) 629.

²³ Komission tiedonanto ”EU:n poliittinen toimintakehyksen kehitysmaiden auttamiseksi selviämään elintarviketurvaan liittyvistä haasteista”, KOM(2010) 127.

²⁴ KOM(2010) 484 lopullinen, 15.9.2010.

- Markkinoiden väärinkäytöstä annettua direktiiviä²⁵ tarkistetaan keväällä 2011. Tavoitteena on selvittää, millainen kaupankäynti perushyödykemarkkinoilla on markkinoiden väärinkäyttöä, ja varmistaa, että yleiseurooppalaisten sääntöjen piiriin kuuluvat kaikki kauppapaikat ja liiketoimet, joiden yhteydessä voi esiintyä väärinkäyttöä.
- Vähittäismarkkinoille tarkoitettujen paketoitujen sijoitustuotteiden (Packaged Retail Investment Products, PRIPS) tarkastelun²⁶ yhteydessä selvitetään, edellyttääkö strukturoitujen hyödykesijoitustuotteiden tarjoaminen piensijoittajille yksityiskohtaisempien ja laadukkaampien tietojen antamista.
- Vaihtoehtoisten sijoitusrahastojen hoitajista annetulla direktiivillä²⁷ lisätään näiden rahastojen läpinäkyvyyttä sijoittajien ja kansallisten valvontaviranomaisten näkökulmasta ja annetaan parempi kuva näiden rahastojen vaikutuksista hyödykejohtannaisten markkinoilla.
- Rahoitusvälineiden markkinoista annettua direktiiviä²⁸ tarkistetaan keväällä 2011. Tavoitteena on lisätä hyödykejohtannaissilla käytävän kaupan ja niiden hintojen läpinäkyvyyttä määrittämällä se, milloin hyödykejohtannaistuotteiden kaupankäynnin on tapahduttava yksinomaan säännellyillä kauppapaikoilla. Tarkistuksen yhteydessä selvitetään, tarvitaanko hyödykejohtannaissilla kauppaa käyvistä eri tyyppisistä markkinatoimijoista järjestelmällisempää ja yksityiskohtaisempaa tietoa. Lisäksi tutkitaan, onko sääntelyviranomaisten valvottava hyödykejohtannaispositioita tarkemmin ja tarvittaessa rajoitettava niiden kokoa.
- Uusi Euroopan arvopaperimarkkinaviranomainen varmistaa kyseisillä markkinoilla sovellettavien teknisten sääntöjen johdonmukaisuuden, ja se on keskeisessä asemassa vahvistettaessa kohde-etuksien fyysisten markkinoiden valvontaviranomaisten yhteistyötä.²⁹

3.3. Fyysisten perushyödykemarkkinoiden ja rahoitusjohtannaismarkkinoiden vuorovaikutus

Edellä kuvatuilla toimilla pyritään varmistamaan, että kasvavat sijoitusvirrat ovat aiempaa läpinäkyvämpiä, niihin liittyvät vastuukysymykset ovat paremmin selvillä eivätkä ne vääristä hyödykemarkkinoiden toimintaa. Komissio kuitenkin tunnustaa, että perushyödykkeiden fyysisten markkinoiden ja rahoitusjohtannaismarkkinoiden vuorovaikutusta on opittava ymmärtämään paremmin. Komissio aikoo edellä esitetyn perusteella ryhtyä seuraaviin toimiin:

- Komissio jatkaa perushyödykkeiden fyysisten markkinoiden ja rahoitusjohtannaismarkkinoiden kehityksen analysointia hankkiakseen lisätietoa niiden

²⁵ Direktiivi 2003/6/EY (EUVL L 96, 12.4.2003).

²⁶ PRIPS-tuotteita koskeva julkinen kuuleminen käynnistettiin 26.11.2010 (http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/investment_products_en.htm#consultation).

²⁷ KOM(2009) 207, 30.4.2010.

²⁸ Direktiivi 2004/39/EY (EUVL L 145, 30.4.2004).

²⁹ Euroopan valvontaviranomaisen (Euroopan arvopaperimarkkinaviranomainen) perustamisesta sekä päätöksen N:o 716/2009/EY muuttamisesta ja komission päätöksen 2009/77/EY kumoamisesta 24 päivänä marraskuuta 2010 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) N:o 1095/2010 (EUVL L 331, 15.12.2010, s. 84).

vuorovaikutuksesta ja tukeakseen alan globaalien toimijoiden vastaavanlaisia hankkeita (G20, IOSCO, IEA, FAO, UNCTAD, OECD, IMF jne.).

- Komissio pyrkii yhteistyössä alan sääntelyviranomaisten ja instituutioiden kanssa varmistamaan näiden markkinoiden asianmukaisen toiminnan edistämällä läpinäkyvyyden lisäämistä ja tietojen saannin parantamista fyysisten hyödykkeiden markkinoilla.

4. RAAKA-AINEITA KOSKEVA EUROOPPALAINEN ALOITE

Hintojen epävakauteen sekä perushyödykkeiden fyysisten markkinoiden ja rahoitusjohdannaismarkkinoiden välisiin yhteyksiin liittyvien seikkojen lisäksi on käsiteltävä raaka-aineiden toimituksiin liittyvät kysymykset. Komissio käynnisti vuonna 2008 raaka-aineita koskevan aloitteen³⁰, jossa esitetään yhtenäinen strategia, jolla vastataan muiden kuin energia-alan ja maatalouden raaka-aineiden saantiin liittyviin haasteisiin.

Raaka-aineita koskeva aloite perustuu kolmeen periaatteeseen: tasapuolisten toimintaolosuhteiden varmistaminen hankittaessa raaka-aineita kolmansista maista, eurooppalaisista lähteistä saatavien raaka-aineiden kestävä tarjonnan tukeminen sekä luonnonvarojen käytön ja kierrätyksen tehostaminen. Strategiaan kuuluu ns. raaka-aineita koskeva diplomatia, joka yhdistetään laajempiin poliittisiin toimintalinjoihin, joilla edistetään esimerkiksi ihmisoikeuksia, hyvää hallintotapaa, konfliktien ratkaisua, ja alueellista vakautta sekä estetään aseiden leviäminen. Tässä jaksossa analysoidaan kriittisten raaka-aineiden tunnistamisessa, kauppapolitiikassa, kehitysyhteistyössä, tutkimuksessa, raaka-aineiden käytön tehokkuudessa ja kierrätyksessä tähän mennessä saavutettuja tuloksia. Jaksossa 5 hahmotellaan tulevia toimia.

4.1. Kriittisten raaka-aineiden nimeäminen

Komissio on nimennyt jäsenmaiden ja muiden sidosryhmien kanssa 14 EU:n kannalta kriittistä raaka-ainetta (ks. liite) ja laatinut läpinäkyvät, innovatiiviset ja käytännölliset menetelmät ”kriittisyyden” määrittämiseksi.³¹

Kriittisiä ovat ne raaka-aineet, joiden hankintaan liittyy erityisen suuri riski seuraavien kymmenen vuoden aikana ja jotka ovat tärkeimpiä arvoketjussa. Hankintariski johtuu tuotannon keskittymisestä harvoin maihin ja joidenkin toimittajien poliittis-taloudellisesta epävakaudesta. Riskiä lisäävät monissa tapauksissa raaka-aineen heikko korvattavuus ja alhainen kierrätysaste. Monissa tapauksissa vakaat toimitukset ovat tärkeitä ilmastopoliittisten tavoitteiden ja teknologisten innovaatioiden kannalta. Esimerkiksi harvinaisia maametalreja tarvitaan tuulivoimaloiden ja sähköautojen suuritehoisissa kestopagneeteissa, autojen katalysaattoreissa, painetuissa piirilevyissä, optisissa kuiduissa ja korkean lämpötilan suprajohtimissa. EU on täysin riippuvainen harvinaisten maametallien tuonnista, ja Kiinan osuus niiden kokonaistuotannosta maailmassa oli 97 prosenttia vuonna 2009. Harvinaisille maametalleille ei toistaiseksi ole taloudellisesti toteuttamiskelpoisia kierrätys- tai korvausprosesseja.

³⁰ Raaka-aineita koskeva aloite – työllisyyden ja kasvun kannalta kriittisten tarpeiden täyttäminen, KOM(2008) 699.

³¹ ”Critical raw materials for the EU”. Raaka-aineiden saatavuutta käsittelevän työryhmän (RMSG) kriittisiä raaka-aineita määritelleen ad hoc-työryhmän raportti, kesäkuu 2010.

Kriittisiä raaka-aineita nimettäessä kävi myös ilmi, että tarvitaan enemmän tietoa ja osaamista. Kriittisten raaka-aineiden luetteloa on myös päivitettävä säännöllisesti, jotta voidaan ottaa huomioon markkinoiden ja teknologian kehitys (esimerkiksi litium, hafnium ja nikkeli) ja uudet tiedot raaka-aineiden ympäristövaikutuksista. Lisäksi todettiin, että poliittisia toimia ei pitäisi rajoittaa pelkästään kriittisiin raaka-aineisiin.

4.2. EU:n raaka-aineita koskevan kauppastrategian toteuttaminen

Kauppapolitiikassa on saavutettu paljon tuloksia vuodesta 2008. Raaka-aineita koskeva EU:n kauppastrategia on määritetty, ja ensimmäinen vuosikertomus³² on julkaistu. Kolmella keskeisellä osa-alueella on tähän mennessä saavutettu seuraavat tulokset:

- EU ehdotti kaikissa kahden- ja monenvälisissä neuvotteluissa kaupan sääntöihin vientirajoituksia (mukaan luettuina kiellot, kiintiöt, tullit ja ehdolliset vientilisenssit). Näitä ehdotuksia tehtiin esimerkiksi Korean kanssa vapaakauppasopimuksesta käydyissä neuvotteluissa sekä puun ja eräiden muiden raaka-aineiden vientitulleja koskevista säännöksistä käydyissä neuvotteluissa Venäjän WTO:hon liittymisen yhteydessä.
- Säännösten soveltamisen valvonnassa komissio on jatkanut esteiden purkamista lähinnä vuoropuhelun kautta, mutta tarpeen tullen on käytetty myös muita keinoja, kuten WTO:n riitojen ratkaisumenettelyä.
- Komissio on myös laajentanut yhteistyötä käsittelemällä raaka-aineisiin liittyviä kysymyksiä useissa kahdenvälisissä neuvotteluissa ja OECD:ssä. Komissio osallistui vuoden 2009 lopussa asiaa koskevan tilaisuuden järjestämiseen, ja se sisällytettiin OECD:n vuosien 2011 ja 2012 työohjelmaan.

4.3. Kehitysyhteistyön välineet

Kymmenennen EKR:n puitteissa on käynnistetty toimia, jotka liittyvät lähinnä hyvään hallintotapaan perustuvaan lähestymistapaan. Hankkeita on rahoitettu myös EU–Afrikka-infrastruktuurirahastosta, EIP:n lainoilla (kaivoshankkeet) ja seitsemänneistä tutkimuksen ja teknologian kehittämisen puiteohjelmasta (maaperätutkimukset). Komissio tukee myös investointiympäristön vakautta muun muassa kaivannaisteollisuuden avoimuutta ajavan hankkeen puitteissa toteutettavalla tulojen avoimuuden parantamista koskevalla maakohtaisella teknisellä avulla sekä edistämällä verotusalan hyvää hallintoa³³.

4.4. Tutkimukseen, innovaatioihin ja osaamiseen liittyvät uudet mahdollisuudet

EU:ssa on toteutettu seitsemänteen tutkimuksen ja teknologian kehittämisen puiteohjelmaan kuuluvia toimia, joilla parannetaan monien tärkeiden raaka-aineiden löydettyjä ja tulevia esiintymiä koskevaa tietämyskantaa ja kannustetaan kaivannaisteollisuutta tuottamaan tehdasteollisuudelle uusia tuotteita. Vuonna 2009 käynnistetyllä ProMine-hankkeella, jolla on 17 miljoonan euron budjetti, kehitetään ensimmäinen yleiseurooppalainen satelliitteihin perustuva mineraalivarojen tietokanta ja neliulotteinen tietokonepohjainen mallintamisjärjestelmä, joilla pystytään paremmin arvioimaan Euroopan mineraalivarojen arvoa. ERA-NET -verkoston kautta on annettu rahoitusta hankkeille, jotka liittyvät älykkään

³² Kauppapolitiikan pääosasto (DG Trade) ”Raw materials policy - 2009 annual report” (<http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/trade-topics/raw-materials/>).

³³ ”Yhteistyö kehitysmaiden kanssa hyvän hallintotavan edistämiseksi verotusallalla”, KOM(2010) 163.

kaivostoiminnan (intelligent mining) kehittyneeseen maanalaiseen teknologiaan, harvinaisten maametallien ja platinaryhmän metallien kaltaisten kriittisten raaka-aineiden korvattavuuteen ja jäsenvaltioiden toimien koordinointiin raaka-aineiden teollisen käsittelyn alalla. Tukea on annettu biojalostamo-käsitteen kehittämiseksi, joka tuottaa uusia korkean lisäarvon tuotteita. Myös kestävien mineraalivarojen ja metsäalan eurooppalaiset teknologiafoorumit ovat raaka-aineisiin liittyvien uusien tutkimushankkeiden tärkeitä vetureita.

Euroopan aluekehitysrahastosta rahoitetaan raaka-aineiden etsintää ja hyödyntämistä edistäviä tutkimus-, innovointi- ja yritystoimia, ja Erasmus Mundus –mineraali- ja ympäristöohjelmasta (2009–2013) tuetaan uuden osaamisen luomista raaka-aineiden alalla.

4.5. Natura 2000 -lainsäädännön täytäntöönpanon suuntaviivat

Komissio on laatinut suuntaviivat Natura 2000 -päätoimenpiteiden soveltamisesta. Suuntaviivoilla pyritään vastaamaan ongelmiin, joita aiheuttaa Natura 2000 -alueiden korkeatasoisen luonnonsuojelun varmistamiseen ja kilpailukykyisen kaivannaisteollisuuden kehittämiseen liittyvistä tavoitteista, jotka joskus kilpailevat toistensa kanssa. Suuntaviivoissa esimerkiksi korostetaan, että muuhun kuin energiantuotantoon käytettävien raaka-aineiden kaivannaistoimintaa ei automaattisesti kielletä Natura 2000 -alueilla tai niiden lähellä.³⁴ Komissio on myös antanut esimerkkejä hyvistä käytänteistä, jotka liittyvät puuvarojen käytön ja kestävä metsänhoidon yhdistämiseen.³⁵

4.6. Resurssitehokkuuden ja kierrätyksen edellytysten parantaminen

Luonnonvarojen kestävä käyttö sisällytetään koko ajan kattavammin EU:n poliittisiin aloitteisiin, joilla edistetään kasvua ja kilpailukykyä.³⁶ Jäsenvaltiot ovat tehostaneet resurssien käyttöä poliittisilla toimilla ja käytännön välineillä. Keskeinen poliittinen kysymys on lainsäädännön selkeys määrittäessä sitä, milloin uudelleenkäsitelty jäte voidaan luokitella uudelleen hyödykkeeksi. Komissio laatii jätteitä koskevan puitesäädöksen mukaisesti jätteen muuttamista muuksi jätteeksi koskevia perusteita tietyille jätevirroille, minkä lisäksi ollaan antamassa sääntöjä rautametalleista, alumiinista, kuparista, kierrätyspaperista ja lasista.

Komissio on vuodesta 2008 paneutunut jätteiden laittoman viennin (mereen laskemisen) torjuntaan tukemalla jäsenvaltioita jätteiden siirtoja koskevan asetuksen täytäntöönpanossa. Komissio harkitsee suuntaviivojen antamista käytettyjen ja romuautojen siirtämisestä. Sähkö- ja elektroniikkalaiteromuvirtojen osalta komissio on ehdottanut uutta kunnianhimoista keräystavoitetta sen varmistamiseksi, että 85 prosenttia sähkö- ja elektroniikkalaiteromusta olisi saatavilla arvokkaiden raaka-aineiden talteenottoa varten, jotta raaka-aineita ei joudu hukkaan puutteellisen käsittelyn vuoksi. Lisäksi komissio on ehdottanut käytettyjen elektroniikka- ja sähkölaitteiden kuljetusten luokitteluun tiukempia sääntöjä, joiden mukaan näiden laitteiden viejien on osoitettava, että kaikki uudelleen käytettäviksi vietävät laitteet toimivat.

³⁴ Ks. http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/guidance_en.htm

³⁵ ”Good practice guidance on the sustainable mobilisation of wood in Europe”, Euroopan komissio, Forest Europe, FAO 2010.

³⁶ Ks. ”Resurssitehokas Eurooppa: Eurooppa 2020 -strategian lippulaivahanke”, KOM(2011) 21.

5. RAAKA-AINEITA KOSKEVAN ALOITTEEN TULEVAISUUS

Lisätoimia tarvitaan, vaikka raaka-aineita koskevan aloitteen täytäntöönpano on edistynyt hyvin. Yhtenäinen lähestymistapa perustuu kolmeen periaatteeseen, joista jokainen edistää tasapuolisin ehdoin tapahtuvaa, kestäväällä pohjalla olevaa raaka-aineiden saantia EU:ssa.

5.1. Kriittisten raaka-aineiden seuranta

Raaka-aineiden saannin varmistaminen on pääasiassa yritysten tehtävä. Viranomaisten on varmistettava, että niillä on hyvä toimintaympäristö tämän tehtävän suorittamiseksi. Komissio aikoo kartoittaa kaivannais- ja kierrätysalan ja raaka-aineiden käyttäjien kanssa mahdollisia kohdennettuja toimia, erityisesti kierrätyksessä. Komissio on myös valmis tutkimaan jäsenvaltioiden ja alan edustajien kanssa raaka-aineiden varmuusvarastointiohjelman tuottamaa lisäarvoa ja toteuttamiskelpoisuutta. EU:ssa öljyn varmuusvarastointiohjelmalla pyritään varmistamaan yleinen turvallisuus jäsenvaltioissa ja koko EU:n alueella.³⁷ Komissio

- seuraa kriittisiin raaka-aineisiin liittyviä seikkoja määrittääkseen tärkeimmät toimet ja neuvottelee niistä jäsenvaltioiden ja eri sidosryhmien edustajien kanssa;
- päivittää kriittisten raaka-aineiden luettelon vähintään kolmen vuoden välein.

5.2. Kestäväällä pohjalla oleva raaka-aineiden saanti maailmanmarkkinoilta tasapuolisin ehdoin (ensimmäinen periaate)

EU on aktiivinen raaka-aineita koskevassa diplomatiassa erityisesti kriittisten raaka-aineiden saannin turvaamiseksi strategisilla kumppanuuksilla ja poliittisella vuoropuhelulla.

5.2.1. Kehitysyhteistyö ja raaka-aineiden kestävä saanti

Kestävää kehitystä olisi edistettävä kestäväällä kaivostoiminnalla. Useat kehitysmaat etenkin Afrikassa eivät kuitenkaan ole pystyneet tuottamaan runsailla luonnonvaroillaan kestäväää ja osallistavaa kasvua. Tämä johtuu muun muassa sääntelykehykseen tai verotukseen liittyvistä hallintojärjestelmän ongelmista. Hallinnon kehittäminen ja läpinäkyvyyden lisääminen sekä kaupan ja investointien olosuhteet raaka-ainesektorilla ovat keskeisessä asemassa, kun luonnonvaroiltaan rikkaat maat tavoittelevat osallistavaa kasvua ja kestäväää kehitystä. EU voi kehitysyhteistyöpolitiikallaan ja kehitysmaiden kanssa solmituilla kumppanuussopimuksilla luoda tilanteita, joissa sekä teollisuus- että kehitysmaat hyötyvät raaka-aineiden kestävästä saannista. EU voi myös käyttää kaivostoiminnan kotimaisia taloudellisia resursseja kestävään kehityksen edistämiseen tukeakseen osallistavaa kasvua ja köyhyyden vähentämiseen tähtäviä strategioita.

Komissio käsittelee näitä kysymyksiä EU:n kehitysyhteistyöpolitiikan ja talousarviotuen tulevaisuutta koskevassa vihreän kirjan kuulemisprosessissa sekä maakohtaisesta raportoinnista järjestetyssä julkisessa kuulemisessa³⁸. EU kannustaa kumppanimaiden hallituksia laatimaan kattavia uudistusohjelmia, joissa määritetään selkeät tavoitteet, kuten kaivosalan verotusjärjestelmien tehostaminen, tulojen ja sopimusten läpinäkyvyyden lisääminen ja valmiuksien parantaminen tulojen käyttämiseksi kehitystavoitteiden tukemiseen. Läpinäkyvyyden lisääminen auttaa paitsi koko yhteiskuntaa myös kansallisia

³⁷ Neuvoston direktiivi 2009/119/EY, 14.9.2009.

³⁸ http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2010/financial-reporting_en.htm

valvontaelimiä, jotka pystyvät paremmin vaatimaan yrityksiä ja hallituksia raportoimaan maksetuista ja saaduista tuloista. Näin vähennetään petoksia ja korruptiota ja luodaan ennustettavampi ympäristö kaupalle ja investoinneille.

Komissio sopi Addis Abebassa kesäkuussa 2010 Afrikan unionin komission (AUC) kanssa raaka-aineita ja kehitysyhteistyötä koskevasta kahdenvälisestä yhteistyöstä, joka perustuu raaka-ainealoitteeseen ja AUC:n kaivostoimintaa ja mineraaleja koskevaan politiikkaan vuonna 2009 (African Mining Vision). Yhteistyössä keskitytään kolmeen painopisteeseen: hallintotapa, investoinnit ja geologinen tietämys ja osaaminen. Marraskuussa 2010 pidetyssä Afrikka–EU -huippukokouksessa vuosiksi 2011–2013 sovitun yhteisen Afrikka–EU -strategian mukaisesti raaka-aineita koskevat toimet sisältyvät kaupasta, talouden alueellisesta yhdentymisestä ja infrastruktuurista solmittuun kumppanuuteen. EU ja sen jäsenvaltiot tekevät näitä kysymyksiä koskevaa yhteistyötä. Komissio ehdottaa seuraavia toimia:

- lisätään EU:n taloudellista ja poliittista tukea kaivannaisteollisuuden avoimuutta ajavalle EITI-aloitteelle ja autetaan kehitysmaita sen täytäntöönpanossa;
- jaetaan parhaita käytänteitä Maailmanpankin, IMF:n, Afrikan kehityspankin ja muiden kansainvälisten järjestöjen kanssa;
- etsitään keinoja läpinäkyvyyden lisäämiseksi koko toimitusketjussa, ja pyritään yhdessä tärkeimpien kauppakumppanien kanssa estämään kaivannaisteollisuudesta saatavien tulojen käyttö sotien tai sisäisten konfliktien rahoittamiseen;
- kannustetaan kaivannaisteollisuutta antamaan enemmän taloudellisia tietoja sekä harkitaan maakohtaisten raportointivaatimusten käyttöönottoa. Komissio ottaa huomioon IASB:n kaivannaisteollisuuden kansainvälistä tilinpäätösstandardia (IFRS) koskevan työn edistymisen sekä alueella toimivien kolmansien maiden lainsäädännön kehityksen;³⁹
- edistetään EU:n normien soveltamista kehitysmaissa toimivissa EU:n alueelle rekisteröityneissä yrityksissä, sovelletaan parasta käytettävissä olevaa tekniikkaa koskevaa vertailuasiakirjaa (BREF) ja kehitetään menettelysäännöt kolmansissa maissa toimiville EU:n yrityksille;
- tuetaan kaivosalan due diligence -prosessia koskevaa OECD:n työtä;
- jatketaan yhteistyössä Afrikan maiden kanssa sen selvittämistä, missä määrin Afrikassa ja Euroopassa tehtävän geologisen tutkimuksen yhteistyötä kannattaa tukea, ja edistetään alan yhteistyötä monenvälisillä foorumeilla, kuten Unescon geotieteiden ohjelmassa.

Luonnonvaroiltaan rikkaissa kehitysmaissa on yleensä puutteellinen liikenne-, energia- ja ympäristöinfrastruktuuri, mikä rajoittaa maiden kykyä ottaa mineraalivarat käyttöön väestöä hyödyttävällä tavalla.

Euroopan komissio, Euroopan investointipankki (EIP) ja muut eurooppalaiset kehitysrahoituslaitokset määrittävät yhdessä afrikkalaisten kansallisten ja alueellisten viranomaisten kanssa tapoja edistää tarkoituksenmukaisen infrastruktuurin rakentamista sekä

³⁹ Esimerkiksi due diligence -prosessi ja raaka-aineiden toimitusketjuun kuuluvien yritysten raportointivaatimukset (esim. Yhdysvaltojen Dodd Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act).

asiaan liittyviä hallinnollisia kysymyksiä, joilla edistetään raaka-aineiden saantia ja luonnonvarojen kestävää käyttöä näissä maissa. Tätä prosessia ohjataan alakohtaisella vuoropuhelulla. Euroopan komissio arvioi erityisesti seuraavia vaihtoehtoja: a) alalle (mukaan luettuina kaivostoiminnan ja jalostuksen hankkeet, erityisesti jatkojalostus) suunnatun luotonannon, mahdollisesti yhdistettyjen lainojen ja avustusten, lisäämisen tarkoituksenmukaisuus; b) sellaisten rahoitusvälineiden suosiminen, jotka vähentävät toimijoiden riskejä EU:n, muun muassa Euroopan kehitysrahaston, rahoittamien takausten kautta. Afrikan maita voitaisiin tukea myös nykyisestä EU:n ja Afrikan infrastruktuurirahastosta⁴⁰.

Kehitysyhteistyöpolitiikassa pitäisi myös pyrkiä luomaan yhteyksiä kaivannaisteollisuuden ja paikallisen teollisuuden välille kehittämällä arvoketjua ja monipuolistamalla toimintaa. Tämän vuoksi olisi tuettava kehitystä vauhdittavaa liiketoimintakapasiteetin rakentamista ja luotava tavoitteiden saavuttamista edistävää joustavuutta kauppasopimuksilla. EU voi myös auttaa kehitysmaita parantamaan geologian alan tietämystä⁴¹, jotta ne voivat arvioida paremmin kansalliset mineraalivaransa, suunnitella tarkemmin mineraaleista saataviin tuloihin perustuvat talousarvionsa ja päästä vahvempaan asemaan kaivosyhtiöiden kanssa käytävissä neuvotteluissa.

5.2.2. Raaka-aineita koskevan kauppastrategian lujittaminen

Komissio aikoo lujittaa raaka-aineita koskevaa kauppastrategiaansa⁴² 4.2 jaksossa kuvatulla tavalla kehitysyhteistyöhön ja hyvään hallintotapaan liittyvien tavoitteiden mukaisesti. Komission näkemyksen mukaan EU:n olisi

- jatkettava kahdenvälistä, aihekohtaista vuoropuhelua raaka-aineista kaikkien kumppanien kanssa ja tehostettava monenvälisiä neuvotteluja eri foorumeilla (esimerkiksi G20-ryhmä, UNCTAD, WTO ja OECD); tehtävä lisää tutkimustyötä, jolla lisätään tietämystä vientirajoitusten vaikutuksista raaka-ainemarkkinoihin, ja käytävä vuoropuhelua tutkimusten käytöstä poliittisessa päätöksenteossa;
- sisällytettävä raaka-ainekysymykset, kuten vientirajoitukset ja investoinnit, käynnissä oleviin ja tuleviin EU:n kauppaneuvotteluihin sekä kahden- että monenvälisissä puitteissa;
- pyrittävä perustamaan seurantajärjestelmä, jolla tarkkaillaan raaka-aineiden kestävää saantia haittaavia vientirajoituksia, ja jatkettava raaka-aineiden ja tuotantoketjun loppupään markkinoita vääristävien esteiden poistamista mieluiten vuoropuhelulla, mutta tarvittaessa riitojen ratkaisumenettelyyn turvautuen;
- tuettava OECD:n toiminnassa asianosaisten järjestön ulkopuolisten maiden ottamista mukaan raaka-aineita koskevaan työhön, sekä etsittävä muita monenvälisiä toimintatapoja, mukaan lukien parhaiden käytänteiden kartoittaminen;
- käytettävä kilpailupolitiikan välineitä sen varmistamiseksi, että raaka-aineiden saanti ei vääristy markkinoilla toimivien yritysten tekemien kilpailua rajoittavien sopimusten, fuusioiden tai yksipuolisten toimien vuoksi;

⁴⁰ Rahaston varoilla tuetaan rajat ylittäviä ja alueellisia infrastruktuurihankkeita Saharan eteläpuolisessa Afrikassa.

⁴¹ Esimerkiksi AEGOS-hankkeessa yhdistetään EU:n ja Afrikan geologian alan tutkimus tavoitteena parantaa Afrikassa saatavilla olevan tutkimustiedon määrää ja laatua.

⁴² Kauppapolitiikan pääosasto (DG Trade) ”Raw materials policy - 2009 annual report”.

- pyrittävä aktiivisesti toteuttamaan edellä mainitut toimet ja jatkettava kolmansia maita koskevaa raaka-aineisiin liittyvien prioriteettien analysointia omilla toimillaan sekä kahden- ja monenvälisten kontaktien ja vuoropuhelun kautta; jatkettava näitä prioriteetteja koskevaa johdonmukaista EU:n politiikkaa.

5.3. Eurooppalaisista lähteistä saatavien raaka-aineiden kestävä tarjonnan tukeminen (toinen periaate)

Eurooppa 2020 -strategiassa pidetään tärkeänä sellaisten teknologioiden suosimista, joilla lisätään investointeja EU:n luonnonvarojen hyödyntämiseen. Kaivannaisteollisuus on yksi strategiassa tarkoitetuista aloista, mutta sen kehittämistä haittaavat raskas sääntely ja kilpailevat maankäyttötavat. Monet tämän alan sääntelykysymykset kuuluvat jäsenvaltioiden toimivaltaan. Komissio pyrkii tämän vuoksi lähinnä helpottamaan parhaiden käytänteiden levittämistä.

EU:ssa toteutettavan kaivannaistoiminnan on tapahduttava turvallisissa olosuhteissa. Tällä on suuri merkitys sekä alan imagolle että yleiselle hyväksyttävyydelle. Komissio katsoo, että seuraavilla käytänteillä⁴³ on erityisen suuri merkitys tuettaessa kaivannaisteollisuuden investointeja:

- määritellään kansallinen mineraalipolitiikka, jolla varmistetaan mineraaliresurssien taloudellisesti kannattava käyttö. Mineraalipolitiikka on yhdenmukaistettava muiden kansallisten poliittisten toimintalinjojen kanssa, sen on perustuttava kestävä kehityksen periaatteisiin ja siinä on sitouduttava laatimaan asianmukainen oikeudellinen kehys ja tiedonantojärjestelmä;
- perustetaan mineraaleja koskeva maankäytön suunnittelujärjestelmä, johon sisältyvät seuraavat osat: digitaalinen geologinen tietämyskanta, läpinäkyvä menetelmä mineraalivarojen löytämiseksi, pitkän aikavälin alueelliset ja paikalliset kysyntäennusteet sekä mineraalivarojen löytäminen ja turvaaminen (ottaen huomioon muut maankäyttötavat) ja niiden suojaaminen luonnonkatastrofeilta;
- otetaan käyttöön mineraalien etsimisen ja kaivamisen lupaprosessi, joka on selkeä, ymmärrettävä, vakaa ja joka auttaa rationalisoimaan hallintoprosessia (esimerkiksi toimitusaikojen noudattaminen, rinnakkaiset lupahakemukset ja keskitetty palvelupiste).

Komissio ehdottaa, että se arvioi yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa, toissijaisuusperiaatetta täysimääräisesti noudattaen mahdollisuuksia perustaa mekanismi ja laatia indikaattorit jäsenvaltioiden edellä mainitulla alalla toteuttamien toimien valvontaa varten.

On myös jatkettava tehokkaan raaka-ainestrategian edellyttämän tietämyskannan kehittämistä. Lyhyellä aikavälillä komissio ehdottaa, että se arvioi yhdessä jäsenvaltioiden kanssa mahdollisuuksia hyödyntää paremmin kansallisten geologisten tutkimusten synergioita. Näin voitaisiin saada mittakaavaetuja, alentaa kustannuksia ja tarjota paremmat mahdollisuudet yhteishankkeiden toteuttamiselle (esimerkiksi yhdenmukainen mineraalien tietokanta ja raaka-aineiden eurooppalainen vuosikirja). Keskipitkällä aikavälillä mahdollisten synergioiden olisi koordinoitusti tuettava parannetun eurooppalaisen tietämyskannan

⁴³ ”Improving framework conditions for extracting minerals for the EU”. Raaka-aineiden saatavuutta käsittelevän ryhmän (RMSG) ad hoc -työryhmän raportti maankäytön suunnittelua, lupamenettelyjä ja geologisen tiedon jakamista koskevien parhaiden käytänteiden levittämisestä, kesäkuu 2010.

kehittämistä. Erityisesti olisi otettava huomioon GMES-ohjelmaan sisältyvät tulevaisuuden mahdollisuudet. Puun kaltaisten raaka-aineiden osalta uusiutuvan energian kasvava kysyntä lisää kilpailua. Kysynnän kasvaessa tarjonta ei välttämättä kasva vastaavasti, mikä nostaa hintoja.

Komissio aikoo

- edistää EU:n tasolla YK:n Euroopan talouskomission (UNECE) työtä, joka liittyy varantojen ja resurssien raportoinnin yhdenmukaistamiseen;
- tehdä tarvittavat analyysit puun ja kierrätyspaperin saatavuudesta ottaen huomioon sekä puuhun perustuvien teollisuudenalojen että uusiutuvia energialähteitä (biomassa) käyttävien alojen potentiaalisen kysynnän;
- jatkaa eri alojen osaamisneuvostojen perustamista eurooppalaisella tasolla, kun aloite tulee sidosryhmiltä, kuten työmarkkinaosapuolilta tai seurantaryhmiltä;
- edistää raaka-aineiden arvoketjuun liittyvää tutkimusta ja kehitystä, mukaan luettuina kaivannaistoiminta, jalostus ja korvattavuus.

5.4. Luonnonvarojen käytön tehostaminen ja kierrätyksen lisääminen (kolmas periaate)

Raaka-aineiden maailmanlaajuisen kysynnän kasvaessa on kiinnitettävä enemmän huomiota kierrätykseen. Tehokkaampi kierrätys vähentää primaariraaka-aineiden kysyntään kohdistuvia paineita, auttaa aiemmin jätteenä menneiden arvokkaiden aineiden uusiokäyttöä ja vähentää kaivannaistoiminnan ja jalostuksen energiankulutusta ja kasvihuonekaasupäästöjä. Komissio esittää Eurooppa 2020-strategiaan kuuluvan resurssitehokasta Eurooppaa koskevan lippulaiva-aloitteen puitteissa vuonna 2011 etenemissuunnitelman resurssitehokkaalle Euroopalle. Siinä esitetään visio rakenteiden ja teknologian muutoksista, jotka tarvitaan siirryttäessä vähähiiliseen, resurssitehokkaaseen ja ilmastomuutoksen kestäväan talouteen vuoteen 2050 mennessä. Tämä siirtymä on toteutettava toimilla, jotka parhaiten tukevat EU:n talouskasvua, työpaikkojen luomista ja energiavarmuutta.

Ns. urbaani kaivostoiminta eli käyttökelpoisten materiaalien erottelu kaupunkijätteestä on yksi eurooppalaisen teollisuuden tärkeimmistä metallien ja mineraalien lähteistä. Toisioraaka-aineiden käyttö lisää resurssitehokkuutta, vähentää kasvihuonekaasupäästöjä ja auttaa ympäristönsuojelussa. Useiden resurssien hyödyntäminen on kuitenkin puutteellista, ja vaikka kunnallijätteen kierrätys on kaksinkertaistunut EU:ssa viimeisten kymmenen vuoden aikana, tilanne vaihtelee suuresti jäsenvaltioittain. Kierrätystä estäviin ongelmiin on löydettävä ratkaisuja, koska hiilipäästöjen vähentämistä, ihmisten terveyden suojelua ja tarvetta vähentää riippuvuutta EU:n ulkopuolisista energialähteistä pidetään keskeisinä tavoitteina. Komissio katsoo, että ongelmat jakautuvat kolmeen pääluokkaan: jätteiden vuodot puutteelliseen käsittelyyn EU:ssa tai sen ulkopuolella; kierrätysalan kehityksen esteet; kierrätystä parantavien innovaatioiden vähäisyys.

Resurssitehokkaamman Euroopan saavuttaminen edellyttää EU:n voimassa olevan jätelainsäädännön tehokkaampaa täytäntöönpanoa ja noudattamisen valvontaa. Komissio ehdottaa seuraavia toimia:

- tarkistetaan jätteiden syntymisen ehkäisemistä ja kierrätystä koskevaa teemakohtaista strategiaa vuonna 2012, jotta voidaan laatia keskeisiin jätevirtoihin sovellettavia

keräämisen ja käsittelyn parhaita käytänteitä. Erityisesti on keskityttävä jätteissä olevien ympäristöä pilaavien raaka-aineiden käsittelyyn. Kierrätystilastojen saatavuutta parannetaan tarpeen mukaan;

- tuetaan kierrätys- ja hyvitysjärjestelmien resurssitehokkuuteen ja taloudellisiin kannustimiin liittyviä tutkimus- ja pilottitoimia;
- tehdään EU:n jätesäännöstöstä jälkiarviointi, johon sisältyy niiden alojen arviointi, joilla eri jätevirtoihin sovellettavaa lainsäädäntöä voitaisiin johdonmukaistaa. Arvioinnin yhteydessä voitaisiin tutkia myös EU:n jätesäännösten ennaltaehkäisevää vaikutusta ja niiden rikkomisesta määrättävien seuraamusten tehokkuutta;
- tarkastellaan kestävän kulutuksen ja tuotannon toimintasuunnitelmaa vuonna 2012 sen määrittämiseksi, mitä lisätoimia tällä alalla tarvitaan;
- analysoidaan ekologisen suunnittelun välineiden kehittämisen kannattavuutta. Näillä välineillä edistetään raaka-aineiden tehokkaampaa käyttöä, varmistetaan tuotteiden kestävyys ja kierrätettävyyden ja tuetaan erityisesti ekologista suunnittelua koskevan direktiivin mukaista toisioraaka-aineiden käyttöä tuotteissa;
- kehitetään uusia aloitteita, joilla parannetaan EU:n kierrätysalan kilpailukykyä erityisesti ottamalla käyttöön uusia markkinaperusteisia välineitä, joilla suositetaan toisioraaka-aineiden käyttöä.

Jätteiden ympäristöperusteista polkumyyntiä tapahtuu myös silloin, kun jätteitä viedään laittomasti kolmansiin maihin. Jätteiden siirtoja koskevan asetuksen soveltamisen valvonnan tehostamiseksi komissio ehdottaa seuraavia toimia:

- otetaan EU:ssa käyttöön yksityiskohtaiset ja käyttökelpoiset jätteiden tarkastusstandardit vuonna 2011. Näin voidaan toteuttaa vuonna 2012 lisätoimia, jotka helpottavat tulliviranomaisten toteuttamaa jätteiden kuljetusten valvontaa;
- harkitaan seitsemännen puiteohjelman tutkimusvarojen käyttöä laittomien kuljetusten havaitsemista, tunnistamista, seurantaa ja paikallistamista helpottavien tekniikoiden parantamiseksi;
- tutkitaan ympäristön kannalta järkevään jätehuoltoon perustuvia mahdollisuuksia soveltaa kierrätyslaitosten globaalia sertifiointijärjestelmää jätevirtojen vientiin;
- arvioidaan IMPEL-verkkoa⁴⁴ hyödyntäen yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa, pitäisikö EU:n säännösten noudattamisen valvontaa varten perustaa virallinen EU-tason mekanismi.

5.5 Innovaatioita tarvitaan kaikilla aloilla

Raaka-aineita tarvitaan alan kilpailukykyyn parantamiseen ja monien ympäristöystävällisten, puhtaan teknologian sovellusten kehittämiseen. Innovaatioilla on keskeinen merkitys EU:n kehitysmahdollisuuksille tällä alalla, ja niiden avulla voidaan vastata raaka-aineita koskevaan aloitteeseen sisältyvien kolmen periaatteen asettamiin haasteisiin. Innovaatioita tarvitaan koko arvoketjussa, mukaan luettuina louhinta, kestävä jalostus, ekologinen suunnittelu, kierrätys,

⁴⁴ Euroopan unionin verkko ympäristölainsäädännön voimaansaattamiseksi ja täytäntöönpanemiseksi.

uudet materiaalit, korvattavuus, resurssitehokkuus ja maankäytön suunnittelu. Komissio harkitsee raaka-aineita koskevan innovaatiokumppanuuden käynnistämistä osana Eurooppa 2020 -strategian Innovaatiounioni-lippulaivahanketta⁴⁵.

6. TULEVAT TOIMET

Perushyödykkeiden ja raaka-aineiden saanti on varmistettava, jotta voidaan ylläpitää talouden tuotantokapasiteettia ja turvata kansalaisten hyvinvointi. Perushyödykkeitä ja raaka-aineita hankitaan sekä Euroopasta että muualta maailmasta. EU:n on varmistettava, että perushyödykkeiden ja raaka-aineiden tarpeita täytettäessä tuetaan samalla laajempia tavoitteita, kuten kehitystä lähtömaissa, ympäristönsuojelua, avointa kauppaa ja vakaita markkinoita, jotka eivät aiheuta riskejä muulle taloudelle.

Rahoitustoiminta on vilkastunut kaikkien perushyödykkeiden ja raaka-aineiden markkinoilla. EU:n ja kansainvälisen tason keskeinen poliittinen tavoite on varmistaa, että rahoitustoiminnan korostuminen ei haittaa perushyödykkeiden ja raaka-aineiden saantia eikä horjuta Euroopan tai kehitysmaiden taloutta. Rahoitusmarkkinoiden on tuettava reaalityöntöä edistämällä hinnanmuodostusta ja tarjoamalla mahdollisuuksia suojautua markkinariskeiltä.

Hyödykejohdannaisten ja niiden kohde-etuuksina olevien fyysisten perushyödykkeiden hinnat ovat yhteydessä toisiinsa. Niiden dynamiikka kyseenalaistaa vakiintuneita käsityksiä, ja hyödykkeiden hintojen ymmärtäminen vaikeutuu koko ajan. Hyödykejohdannaisten markkinoiden eheyttä ja läpinäkyvyyttä on parannettava. Komission näkemyksen mukaan myös tietämystä markkinoiden muuttumisesta on lisättävä. Kuten 3.2 jaksossa todetaan, komissio on käynnistänyt useita rahoituspalvelualaa koskevia aloitteita, ja se tutkii mahdollisia muita kehitystarpeita, jotka liittyvät fyysisten hyödykkeiden markkinoiden läpinäkyvyyteen ja niitä koskevien tietojen saantiin. Rahoitusvälineillä ja fyysisillä hyödykkeillä käytävän kaupan läpinäkyvyys auttaisi sääntelyviranomaisia ja markkinatoimijoita ymmärtämään paremmin fyysisten hyödykkeiden markkinoiden ja rahoitusmarkkinoiden vuorovaikutusta, ja markkinoiden väärinkäyttöä pystyttäisiin estämään paremmin.

Komissio harkitsee myös muita elintarviketurvaa lujittavia toimia. Komissio hyödyntää näitä kysymyksiä koskevaa työtään G20-ryhmän toiminnassa tänä vuonna erityisesti siksi, että puheenjohtajamaa Ranska on painottanut perushyödykkeiden hintojen ja elintarviketurvan tärkeyttä.

Koska raaka-aineiden kestävä kysyntä ja tarjonta pysyy aina keskeisenä haasteena, komissio aikoo myös tehostaa raaka-aineita koskevan aloitteensa täytäntöönpanoa aloitteessa mainittuihin kolmeen periaatteeseen perustuvalla yhtenäisellä strategialla. Tämän lisäksi komissio käy julkista keskustelua vuotuisessa temaattisessa tapahtumassa, jossa annetaan tietoja tulevista haasteista ja arvioidaan saavutettuja tuloksia.

⁴⁵ KOM(2010) 546.

LIITE

Kriittisten raaka-aineiden tuotannon keskittyminen, kierrätysaste ja korvattavuus

Jäljempänä luetellut 14 raaka-ainetta ovat kriittisiä, koska niillä on suurempi toimituskatkosten riski ja vaikutukset talouteen ongelmatilanteissa ovat suuremmat kuin useimmilla muilla raaka-aineilla. Kyseisten raaka-aineiden riittävään saantiin liittyvät suuremmat riskit johtuvat pääasiassa siitä, että valtaosa maailmanlaajuisesta tuotannosta keskittyy muutamiiin maihin, kuten Kiinaan (antimoni, fluorisälpä, gallium, germanium, grafiitti, indium, magnesium, harvinaiset maametallit ja volframi), Venäjälle (platinaryhmän metallit), Kongon demokraattiseen tasavaltaan (koboltti ja tantaali) ja Brasiliaan (niobium ja tantaali). Tuotannon keskittymisen lisäksi raaka-aineet ovat monissa tapauksissa heikosti korvattavia ja niiden kierrätysaste on alhainen.

Raaka-aineet	Tärkeimmät tuottajat (2008 ja 2009)	EU:hun suuntautuvan tuonnin tärkeimmät lähteet (2006 tai 2007)	Riippuvuus tuonnista (%)	Korvattavuus	Kierrätysaste
Antimoni	Kiina 91 %	Bolivia 77 %	100 %	0,64	11 %
	Bolivia 2 %	Kiina 15 %			
	Venäjä 2 %	Peru 6 %			
	Etelä-Afrikka 2 %				
Beryllium	USA 85 %	USA, Kanada, Kiina , Brasilia (*)	100 %		
	Kiina 14 %				
	Mosambik 1 %				
Koboltti	Kongo 41 %	Kongo 71 %	100 %	0,9	16 %
	Kanada 11 %	Venäjä 19 %			
	Sambia 9 %	Tansania 5 %			
Fluorisälpä	Kiina 59 %	Kiina 27 %	69 %	0,9	0 %
	Meksiko 18 %	Etelä-Afrikka 25 %			
	Mongolia 6 %	Meksiko 24 %			
Gallium	-	USA, Venäjä (*)	(*)	0,74	0 %
Germanium	Kiina 72 %	Kiina 72 %	100 %	0,8	0 %
	Venäjä 4 %	USA 19 %			
	USA 3 %	Hong Kong 7 %			
Grafiitti	Kiina 72 %	Kiina 75 %	95 %	0,5	0 %
	Intia 13 %	Brasilia 8 %			-
	Brasilia 7 %	Madagaskar 3 %			
		Kanada 3 %			
Indium	Kiina 58 %	Kiina 81 %	100 %	0,9	0,30 %
	Japani 11 %	Hong Kong 4 %			
	Korea 9 %	USA 4 %			
	Kanada 9 %	Singapore 4 %			
Magnesium	Kiina 56 %	Kiina 82 %	100 %	0,82	14 %
	Turkki 12 %	Israel 9 %			
	Venäjä 7 %	Norja 3 %			
		Venäjä 3 %			
Niobium	Brasilia 92 %	Brasilia 84 %	100 %	0,7	11 %
	Kanada 7 %	Kanada 16 %			
Platinaryhmän metallit	Etelä-Afrikka 79 %	Etelä-Afrikka 60 %	100 %	0,75	35 %
	Venäjä 11 %	Venäjä 32 %			
	Zimbabwe 3 %	Norja 4 %			

Harvinaiset maametallit	Kiina 97 %	Kiina 90 %	100 %	0,87	1 %
	Intia 2 %	Venäjä 9 %			
	Brasilia 1 %	Kazakstan 1 %			
Tantaali	Australia 48 %	Kiina 46 %	100 %	0,4	4 %
	Brasilia 16 %	Japani 40 %			
	Ruanda 9 %	Kazakstan 14 %			
	Kongo 9 %				
Volframi	Kiina 78 % (6,1)	Venäjä 76 %	73 %	0,77	37 %
	Venäjä 5 % (6,5)	Bolivia 7 %			
	Kanada 4 %	Ruanda 13 %			

(*) Vaihtelee suuresti.

Huom. Riippuvuus tuonnista lasketaan seuraavasti: nettotuonti / (nettotuonti + tuotanto EU:ssa).

Lähde: tiedot on kerätty raaka-aineiden saatavuutta käsittelevän ryhmän kriittisiä raaka-aineita määritelleen ad hoc-työryhmän kesäkuussa 2010 laatiman raportin "Critical raw materials for the EU" pohjalta.