



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 4.11.2008
KOM(2008) 699 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG
RÅDET**

**RÅSTOFINITIATIVET – OPFYLDELSE AF VORES KRITISKE BEHOV FOR
VÆKST OG ARBEJDSPLADSER I EUROPA**

{SEK(2008) 2741}

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

RÅSTOFINITIATIVET – OPFYLDELSE AF VORES KRITISKE BEHOV FOR VÆKST OG ARBEJDSPLADSER I EUROPA

Indledning

Råstoffer er af afgørende betydning for, at moderne samfund kan fungere på en bæredygtig måde. At der er mineralske råstoffer til rådighed til priser, der kan betales, er også af afgørende betydning for et sundt grundlag for EU's økonomi. Sektorer som bygge- og anlægssektoren, kemikaliesektoren, bilsektoren, luftfartsindustrien, maskin- og udstyrsindustrien, der tegner sig for en samlet merværdi på 1 324 mia. EUR og omfatter ca. 30 mio. arbejdspladser (bilag 1), er alle afhængige af adgangen til råstoffer.

Mens de stigende energiomkostninger og EU's store afhængighed af importeret energi allerede er højt placeret på den politiske dagsorden, er der visse udfordringer af samme omfang med hensyn til visse ikke-energi råstoffer, som endnu ikke har fået fuld opmærksomhed. På den ene side har EU mange råstofforekomster. Efterforskning og udvinding står imidlertid over for øget konkurrence fra andre former for arealanvendelse og et meget reguleret miljø samt teknologiske begrænsninger med hensyn til adgangen til mineralforekomster. På den anden side er EU meget afhængig af import af strategisk vigtige råstoffer, som i stadig højere grad påvirkes af markedsforvridninger. For så vidt angår højteknologiske metaller kan denne afhængighed endda anses for kritisk i betragtning af deres økonomiske værdi og de høje risici med hensyn til forsyningen. Samtidig er der er god mulighed for at sikre råstofforsyninger ved at forbedre ressourceeffektivitet og genvinding.

Det at sikre pålidelig adgang uden forvridninger til råstoffer er i stigende grad ved at blive en vigtig faktor for EU's konkurrenceevne og dermed af afgørende betydning for opfyldelsen af Lissabonpartnerskabets mål for vækst og beskæftigelse. EU's kritiske afhængighed af bestemte råstoffer understreger, at det er blevet endnu mere presserende at bevæge sig hen imod en mere ressourceeffektiv økonomi og en bæredygtig udvikling¹. Det er derfor hensigtsmæssigt, at EU udvikler en mere kohærent politik på området, som foreslået af Rådet i maj 2007². Denne meddelelse er et første skridt i den retning, og den bygger på en dybdegående analyse³ foretaget af Kommissionen samt resultatet af en offentlig høring i 2008⁴. Den bør også hjælpe EU med at nå frem til en fælles fremgangsmåde i de internationale drøftelser af råstofsituationen, som FN⁵ og G8-landene⁶ har indledt.

Selv om denne meddelelse fokuserer på ikke-energi mineraler, gælder den til grundliggende analyse og de foreslåede foranstaltninger, især for så vidt angår tredjelandes handelsforvridninger, i høj grad for andre ikke-energi råstoffer (som f.eks. træ), som står over

¹ Bæredygtig udvikling omfatter økonomiske, sociale og miljømæssige aspekter. KOM(2005) 658. 10032/07.

² Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene om udvinding i EU – SEK(2007) 771.

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

⁴ World Investment Report 2007.

⁵ ⁶ G8-landene har fremsat anbefalinger, der understreger behovet for bæredygtighed og gennemsigtighed på området råstoffeforskning og råstofudvinding.

for lignende begrænsninger med hensyn til forsyninger og lignende trusler med hensyn til konkurrenceevnen som følge af markedsforvridninger.

1. ANALYSE AF UDBUD AF OG EFTERSPØRGSEL EFTER IKKE-ENERGI RÅSTOFFER

1.1. Forsyningsituationen i Europa svinger fra selvforsyning til en høj grad af importafhængighed

EU er selvforsynende med *byggetekniske mineraler*, navnlig aggregater, og er på verdensplan en storproducent af gips og natursten. Adgang til aggregater fra regionale eller lokale kilder af afgørende betydning for økonomisk udvikling set i lyset af logistiske begrænsninger og transportomkostninger. EU er også verdens største eller næststørste producent af visse *industrimineraler*, selv om EU stadig er nettoimportør af de fleste af dem (bilag 2, tabel 1). EU er imidlertid i høj grad afhængig af import af *metalholdige mineraler*, idet produktionen i EU begrænser sig til ca. 3 % af verdensproduktionen (bilag 2, figur 1 og tabel 2).

Ud over primære råstoffer er EU også i høj grad afhængig af *sekundære råstoffer*. Genbrug af skrot er steget betydeligt de seneste ti år og tegner sig nu for 40 til 60 % af inputtet i EU's metalproduktion. Det er dog blevet sværere at få adgang til skrot i Europa; i løbet af de seneste 8 år er EU's import af ikke-jernholdigt skrot og ædelmetalskrot faldet med næsten 40 %, mens eksporten er steget med mere end 125 %, hvilket har medført en mangelsituation og prisstigninger. En tilsvarende tendens opleves med hensyn til eksport af jernholdigt skrot. En af grundene hertil er, at mange udtjente produkter ikke kommer ind i sunde genbrugskanaler, men illegalt sendes ud af EU, hvilket medfører et tab af værdifulde sekundære råstoffer og har en negativ miljøpåvirkning.

EU er i høj grad afhængig af import af "*højteknologimetaller*" som kobolt, platin, sjældne jordarter og titan. Selv om der ofte kun kræves små mængder af dem, er disse metaller i stadig større grad afgørende for udviklingen af teknologisk avancerede produkter som følge af deres stadig større antal funktionaliteter. EU vil ikke kunne gennemføre udviklingen hen imod en mere bæredygtig produktion og mere miljøvenlige produkter uden sådanne højteknologiske metaller. Disse metaller spiller en kritisk rolle i udviklingen af innovative "*miljøteknologier*" til fremme af energieffektiviteten og reduktion af udledningen af drivhusgasser. Brintdrevne biler kræver platinbaserede katalysatorer. Elektriske hybridbiler kræver lithiumbatterier, og superlegeringer med rhenium er et uundværligt input ved fremstilling af moderne flyvemaskiner (bilag 2, tabel 3).

Der er tre hovedårsager til, at nogle af disse materialer, som f.eks. platin og indium, er særligt kritiske: For det første har de en betydelig økonomisk betydning for nøglesektorer, for det andet står EU over for en høj forsyningsrisiko, bl.a. fordi der er en meget stor importafhængighed og en høj grad af koncentration i bestemte lande, og for det tredje er der i øjeblikket en mangel på erstatningsstoffer. EU oplevede allerede en forsyningskrise i 2000, da et boom inden for mobiltelefoner medførte en pludselig efterspørgsel efter tantal. Sådanne situationer kan forventes at opstå oftere som følge af disse materialers mange anvendelsesområder, og midlertidige flaskehalse med hensyn til forsyningen kan ikke længere udelukkes.

Kina, Afrika, Sydamerika, Rusland og Australien er de førende leverandører af sådanne højteknologiske råstoffer til Europa (bilag 3). Den kendsgerning at nogle af de vigtige

råstofkilder er beliggende i dele af verden, der ikke har et markedsbaseret system og/eller er politisk og/eller økonomisk ustabile, medfører særlige risici.

Da de langsigtede markedsudsigter vil skabe gunstige betingelser for nye udvindings- og genvindingsprojekter i hele verden, er det vigtigt for EU ikke at undlade at udnytte denne mulighed for at få mere ud af EU's kapacitet til at udvikle erstatningsstoffer. Selv om der er eksempler på nye minedriftsinitiativer i Sverige, Finland og nogle af de nye medlemsstater, er der stadig nogle begrænsninger i gennemførelsen af de nuværende EU-bestemmelser og nationale bestemmelser, der risikerer at forhindre den fremtidige udvikling af EU's udvindingsindustri. Da sektoren for ikke-energi råstoffer er nødt til at operere på lokaliteter, hvor der findes kendte og kommercielt levedygtige mineralforekomster, er det nødvendigt med strategier, der sikrer adgangen til disse forekomster med henblik på fremtidig udnyttelse.

Strategier til fremme af ressourceeffektivitet, genvinding og genbrug er af stor betydning for den sociale og økonomiske udvikling i en situation med begrænset ressourceadgang og stor importafhængighed. Fordelen ved genvinding er, at dette bidrager til energieffektivitet, især med hensyn til metaller, hvor produktion på grundlag af sekundære råstoffer (skrot) er betydelig mere energieffektiv end produktion på grundlag af primære råstoffer.

Der findes store økonomiske muligheder, hvis hindringerne for en yderligere udvikling af genvindingsmarkederne fjernes⁷. Disse hindringer omfatter manglende information om kvaliteten af genvundne materialer og betydelige omkostninger i forbindelse med søgning og transaktioner, fordi det er særlig svært for købere og sælgere at finde frem til hinanden eller endda blive klar over hinandens eksistens. En anden hindring er utilstrækkelige systemer til affaldsforvaltning og -indsamling i medlemsstaterne. Genvindingsgraden for f.eks. aluminiumemballage kan svinge mellem 30 og 80 % i de forskellige medlemsstater. Dette viser, at der findes et uudnyttet potentiale for at øget materialeeffektivitet i økonomien.

1.2. EU står over for grundlæggende ændringer på de globale markeder

Set ud fra et globalt geologisk perspektiv er der for de fleste af verdens råstoffers vedkommende ingen tegn på en umiddelbart forestående mangel. Geologisk tilgængelighed betyder dog ikke nødvendigvis, at EU's virksomheder har adgang til disse råstoffer. Faktisk er grundlæggende ændringer på de globale markeder ved at true den europæiske industris konkurrenceevne.

1.2.1. Råstoffernes tilgængelighed og prisudvikling

De internationale metal- og mineralmarkeder følger et cyklisk mønster baseret på udbud og efterspørgsel (bilag 4, fig. 1). Fra begyndelsen af det nuværende århundrede medførte et kraftigt og uforudset opsving i efterspørgslen, der først og fremmest var drevet af kraftig økonomisk vækst i nye vækstøkonomier, til en tredobling af metalpriserne fra 2002 til 2008. Kina tegnede sig for mere end 50 % af væksten i verdens forbrug af industrielle metaller fra 2002 til 2005. Mens de nuværende virkninger af den finansielle krise medfører en opbremsning af væksten i den globale efterspørgsel efter råstoffer, forventes det, at væksten i den nye vækstøkonomier i fremtiden vil opretholde et højt pres på efterspørgslen efter råstoffer. Selv om udgifterne til efterforskning er steget på det seneste (bilag 4, fig. 2), forventes hastigheden og omfanget af stigningen i efterspørgslen generelt at føre til, at

⁷ Improving Recycling Markets, OECD (2006).

udbuddet ikke kan følge med efterspørgslen, hvilket er det fænomen, der af økonomer betegnes som en supercyklus.

1.2.2. Nye industrielle strategier og risiko for globale markeder, der ikke fungerer ordentligt

Stadig flere nye vækstøkonomier følger industrielle strategier, der går ud på at beskytte deres ressourcegrundlag for at skabe fordele for deres egne downstream-industrier. Det kommer til udtryk i de mange regeringstiltag, der forvrider den internationale handel med råstoffer. Dette omfatter bl.a. eksportafgifter og -kvoter sammen med subsidier, prisfastsættelser, dobbeltprissystemer og restriktive investeringsregler. Der er blevet identificeret mere end 450 eksportrestriktioner for mere end 400 forskellige råstoffer (f.eks. metaller, træ, kemikalier, huder og skind) (bilag 4, tabel 1). Kina, Rusland, Ukraine, Argentina, Sydafrika og Indien er blandt nøglelandene, der har gennemført sådanne tiltag, mens de ofte samtidigt nyder godt af adgang til EU-markedet med nedsat eller ingen told for de relaterede færdigvarer, hvilket placerer mange industrisektorer i EU i en ugunstig konkurrencesituation.

Nye vækstøkonomier følger også strategier over for lande med mange ressourcer, der tydeligvis går ud på at sikre sig fortrinsadgang til råstoffer. F.eks. har Kina og Indien i betydelig grad øget deres økonomiske engagement i Afrika de seneste år; i Kinas tilfælde omfatter dette store infrastrukturprojekter og aktiv medvirken til efterforskning og udvinding i lande som Zambia (kobber), Den Demokratiske Republik Congo (kobber, kobolt), Sydafrika (jernmalm), Zimbabwe (platin) samt Gabon, Ækvatorialguinea og Cameroun (træ).

Forsyningssituationen påvirkes yderligere af en øget koncentration på de producerende landes niveau og yderligere koncentration og vertikal integration af virksomheder, hvilket kan skabe problemer med hensyn til adgangen til råstoffer (bilag 4, fig. 3, bilag 5). F.eks. er det i øjeblikket blot tre producentselskaber, der kontrollerer ca. 75 % af den søbårne handel med jernmalm. En sådan udvikling kan skabe risici for mindre konkurrence og dermed højere priser for downstream-brugerne. Downstream-selskaber styrer risiciene ved hjælp af midler som lageropbygning og langtidskontrakter eller følger en strategi med vertikal integration med mineselskaberne.

Mere end 50 % af de vigtigste mineralreserver findes i lande med en bruttonationalindkomst per capita på 10 USD eller mindre. Dette skaber nye muligheder for disse ressourcerige udviklingslande, især i Afrika (bilag 6), for at øge nationalindkomsten betydeligt, fordi mange af dem stadig kæmper med fattigdom eller langsom vækst. I nogle af disse lande er der imidlertid voldsomme konflikter, i nogle tilfælde forstærket af en kamp om kontrollen over naturressourcer, og i nogle lande er der ikke en fuld politisk styring, navnlig ikke med hensyn til fordeling af indtægterne fra naturressourcerne. Desuden har disse lande ofte vanskeligheder med at forhandle med udenlandske mineselskaber som følge af asymmetrisk information om værdien af forekomsterne og utilstrækkelige administrative ressourcer. I visse tilfælde er der blevet rejst spørgsmål vedrørende virksomhedernes praksis med hensyn til miljøbeskyttelse og arbejdstagerrettigheder, og i andre tilfælde er der bekymring med hensyn til den virkning, visse kontrakter mellem den offentlige og den private sektor har for landenes gældssituation.

2. DE POLITISKE REDSKABER: EN INTEGRERET STRATEGI

Industrialiserede lande som Japan og USA har erkendt deres kritiske afhængighed af visse råstoffer og gennemfører særlige politikker for at sikre deres forsyning med råstoffer. USA

har f.eks. defineret, hvilke råstoffer der er strategisk relevante, og har også opbygget lagre af råstoffer, der er af afgørende betydning for forsvarsindustrien. Japan er også gået i gang med at sikre kritisk adgang til råstoffer (bilag 7). Selv om nogle af EU's medlemsstater gennemfører specifikke politikker, har der indtil nu ikke været noget integreret initiativ på EU-niveau for at sikre tilstrækkelig adgang til råstoffer til rimelige og ikke-forvredne priser. Det foreslås, at man i EU bliver enige om integreret råstofstrategi. En sådan strategi bør baseres på følgende 3 søjler:

- (1) sikring af **adgangen til råstoffer** fra internationale markeder på samme betingelser som andre industrielle konkurrenter
- (2) etablering af de rette **rammebetingelser** i EU for at fremme en bæredygtig forsyning med råstoffer fra europæiske kilder
- (3) fremme af den generelle ressourceeffektivitet og fremme af genvinding for at **reducere EU's forbrug af primære råstoffer** og den relative importafhængighed.

Kommissionen anbefaler desuden, at en prioriteret aktion i en integreret europæisk strategi bør være at definere, hvilke råstoffer der er af kritisk betydning for EU. I denne forbindelse foreslår Kommissionen et tæt samarbejde mellem medlemsstater og interessenter for at identificere en fælles liste af kritiske råstoffer. En foreløbig vurdering tyder på, at EU er meget sårbar med hensyn til en række råstoffer (bilag 8).

2.1. Første søjle: Adgang til råstoffer på verdensmarkederne uden forvridninger

EU bør føre et aktivt **råstofdiplomati** med henblik på at sikre adgangen til råstoffer. Dette omfatter en bedre og mere effektiv koordination af og kohærens i EU's udenrigspolitik på forskellige områder (forbindelser udadtil, handel og udvikling). Det omfatter også koordinering i styringen på EU-plan af EU's strategiske partnerskaber⁸ og politiske dialog med tredjelande, nye vækstøkonomier og deres regionale grupperinger på grundlag af principper for "gensidig interesse". Navnlig:

- med Afrika ved at styrke dialogen og aktionerne med hensyn til adgang til råstoffer og forvaltning af naturressourcer og med hensyn til transportinfrastrukturer inden for rammerne af gennemførelsen af den fælles strategi og handlingsplan for 2008-2010
- med nye ressourcerige vækstøkonomier som Kina og Rusland ved at styrke dialogen, bl.a. med henblik på at fjerne forvridende foranstaltninger
- med ressourceafhængige lande som USA og Japan ved at identificere fælles interesser, gennemføre fælles aktioner og indtage fælles holdninger i internationale fora, f.eks. fælles projekter med det amerikanske US Geological Survey på områder, der er åbne for internationalt samarbejde.

EU bør desuden fremme øget **internationalt samarbejde**. Kommissionen vil arbejde for større opmærksomhed om spørgsmålet i fora som G8, OECD, UNCTAD og UNEP⁹ og undersøge samarbejds mulighederne med internationale organisationer som Verdensbanken og Den Internationale Havbundsmyndighed. Dette omfatter dialog om dybhavsudvinding, om det

⁸ EU's strategiske partner omfatter Brasilien, Canada, Kina, Indien, Japan, Rusland og USA.

⁹ Herunder "Det Internationale Panel for Bæredygtig Ressourceforvaltning".

arktiske område¹⁰ og om sikkerheden for internationale handelsruter for råstoffer¹¹. Kommissionen er også indstillet på at støtte overholdelsen af internationale ordninger for virksomhedernes sociale ansvar¹² og vil fortsat støtte internationale initiativer til fremme af transparens i udvindingsektoren, som f.eks. Kimberly-certifikationsordningen og EITI. Kommissionen vil også overveje et bidrag til den udvidede EITI++¹³.

I betragtning af dets store strategiske sikkerhedsbetydning bør målet for en sikker adgang til ikke-energi råstoffer fuldt ud indgå i den europæiske sikkerhedsstrategi, der i øjeblikket er ved at blive revideret af Rådet.

Adgangen til primære og sekundære råstoffer bør gøres til en prioritet i **EU's handels- og reguleringspolitik**. Handels- og reguleringspolitikken kan bruges til at forbedre adgangen til råstoffer på følgende måder:

- EU bør fremme nye regler og aftaler om bæredygtig adgang til råstoffer, når dette er nødvendigt, og sikre overholdelse af internationale forpligtelser på multilateralt og bilateralt plan, herunder WTO-tiltrædelsesforhandlinger, frihandelsaftaler, reguleringsdialoger og ikke-præferentielle aftaler. I denne sammenhæng vil Kommissionen styrke arbejdet med at opnå større disciplin i forhold til eksportrestriktioner og forbedrede regler mod subsidier på WTO-niveau.
- EU bør arbejde på at få ophævet de handelsforvridende foranstaltninger, der er indført af tredjelande, på alle områder, der er relevante for adgangen til råstoffer. EU vil gøre en kraftig indsats for at få ophævet foranstaltninger, der er i strid med WTO's regler eller bilaterale regler ved hjælp af alle til rådighed værende mekanismer og instrumenter, herunder håndhævelse af reglerne gennem tvistbilæggelse. Mere generelt vil EU imødegå tredjelands protektionistiske brug af eksportrestriktioner. Ved fastlæggelse af aktionerne vil EU prioritere de eksportrestriktioner, der indebærer de største problemer for EU's aftagerindustrier eller giver deres hjemlandes downstream-industrier illoyale konkurrencefordele på de internationale markeder.
- EU bør sikre, at enhver forvridning af råstofpriser som følge af dobbeltprissystemer eller andre mekanismer i eksportlandet imødegås og korrigeres inden for rammerne af antisubsidieundersøgelser. Øget og effektiv anvendelse af handelshindringsforordningen og de andre instrumenter til beskyttelse af handelen (beskyttelsesordninger og antiesubsidieforanstaltninger) er andre metoder til at tackle handelsforvridninger med hensyn til adgangen til råstoffer eller downstream-virkningerne heraf, f.eks. i form af eksport af downstream-produkter til dumpingpriser.
- EU bør træffe passende foranstaltninger for at sikre, at de forskellige handelspolitiske instrumenter, herunder præferencehandelsaftaler og EU's markedsadgangspartnerskab, anvendes på en måde, der er i overensstemmelse med målet om at skabe et åbent og

¹⁰ Kommissionen er i øjeblikket ved at udarbejde en meddelelse om det arktiske område.

¹¹ EU's maritime politik skaber rammerne for at fremme Europas lederskab i internationale maritime anliggender og tage fat på disse spørgsmål på en integreret og dækkende måde.

¹² KOM(2006) 136.

¹³ Transparensinitiativet The Extractive Industries Transparency Initiative Plus Plus (EITI++) er et supplerende initiativ til EITI fra Verdensbanken, der søger at udvikle national kapacitet til håndtering af boomet i råvarepriser og kanalisere de stigende indtægter til anvendelse til bekæmpelse af fattigdom, sult, fejlernæring, analfabetisme og sygdomme.

velfungerende marked for råstoffer, især ved at sikre kohærens mellem på den ene side åbningen af EU-markedet (f.eks. med hensyn til told) og på den anden side restriktive foranstaltninger fra tredjelands side.

- Ud over eksterne hindringer for råstofforsyningen bør EU også holde øje med EU's toldordning for at sikre sammenhæng med udviklingen i EU's efterspørgsel efter råstoffer og navnlig overveje metoder til at reducere importrestriktioner for råstoffer, herunder fornyelige råstoffer, som industrien har brug for som input til andre produkter som f.eks. kemikalier. For så vidt angår fornyelige råstoffer bør dette udvikles parallelt med relevante standarder for bæredygtighed og certificering.
- I tilfælde af konkurrencebegrænsende aftaler eller markedskoncentrationer vil Kommissionen fortsat anvende EU's konkurrenceregler fuldt ud.

Kommissionen vil følge udviklingen på området i form af årlige statusrapporter om gennemførelse af handelsaspekterne og i relevant omfang trække på input fra interessenterne.

Mange vigtige råstoffer findes i udviklingslandene i Afrika eller i andre udviklingslande. Der er indlysende argumenter for at sikre en sammenhæng mellem **EU's udviklingspolitik** og EU's behov for uforvreden adgang til råstoffer med henblik på at skabe "win-win"-situationer. God forvaltningspraksis, gennemsigtighed med hensyn udvindingsaftaler og udvindingsindtægter, lige vilkår for alle selskaber, finansieringsmuligheder, sunde skatteordninger og en sund udviklingspraksis vil være til fordel for både udviklingslandene og EU's adgang til råstoffer. Udviklingspolitikken spiller i denne forbindelse en relevant rolle på tre niveauer:

A. Styrkelse af stater: Økonomisk, social og politisk styring er en vigtig faktor for udviklingen. *God forvaltningspraksis* hjælper også udviklingslandene med at omsætte tilgængeligheden af mineralressourcer til en bæredygtig udvikling af deres økonomier og en vækst, der også er til gavn for de fattige. Under den 10. Europæiske Udviklingsfond er en rate på 2,7 mia. EUR øremærket til lande i overensstemmelse med deres forvaltningsplaner¹⁴. Mange forvaltningsplaner omfatter enten generelle forpligtelser vedrørende økonomisk, finansiel, skattemæssig og juridisk forvaltning eller særlige forpligtelser vedrørende forvaltning af naturressourcer og gennemsigtighed med hensyn til udvindingsaftaler og udvindingsindtægter¹⁵. En del af vores hjælp til disse lande er koncentreret om kapacitetsopbygning med hensyn til styring af de offentlige finanser, forvaltning af naturressourcer på en bæredygtig måde og forhandling med mineselskaber. En anden betydelig del af vores hjælp går til transportinfrastrukturprojekter i AVS-lande, som er af afgørende betydning for bæredygtig minedrift¹⁶.

Vi styrker stater ved at øge brugen af *budgetstøtte* som et instrument til ydelse af hjælp. Denne type hjælp bidrager til udvikling af sunde offentlige finanser i udviklingslandene. Sunde offentlige finanser, herunder indtægter fra mineralressourceprojekter, vil fortsat være et vigtigt krav for EU's anvendelse af budgetstøtte.

¹⁴ KOM (2006) 421, godkendt af Rådet den 16. oktober 2006, dokument 14024/06.

¹⁵ F.eks. har Cameroun EIT- og FLEGT-relaterede forpligtelser i landets forvaltningsprofil.

¹⁶ EU-transportinfrastrukturprojekter er ikke koncentreret om naturressourcer, men kan være relevante, som f.eks. infrastrukturprojektet "Western Corridor" i Ghana, der omfatter havn og jernbane til transport af bauxit og mangan til havet.

EU bør fortsætte dialogen med partnerlandene og de internationale finansielle organisationer om yderligere gældssanering.

B. Fremme af et sundt investeringsklima, der bidrager til at øge udbuddet

Udviklingspolitikken bør også fremme klare retlige og administrative rammer gennem:

- etablering af lige vilkår for selskaber og lande, der ønsker adgang til råstoffer
- øget gennemsigtighed med hensyn til udvindingsaftaler og udvindingsindtægter
- fremme af sunde beskatningssystemer, hvor alle økonomiske aktiviteter – herunder udvindingsaktiviteter – bidrager med en rimelig andel til statens indtægter¹⁷.

En anden foranstaltning, der øger en bæredygtig forsyning med råstoffer, kommer fra Den Europæiske Investeringsbanks udlån til udvindingsprojekter. Banken vil optrappe sådanne udlån til over det gennemsnitlige årlige beløb på 140 mio. EUR efter ikrafttrædelsen af Cotonou-partnerskabsaftalen i 2000, især i lande, som har forpligtet sig til at gennemføre reformer under aftalte handlingsplaner for forvaltningspraksis, der fokuserer på forbedring af forvaltningspraksis og gennemsigtighed i udvindingsindustriene. Kommissionen støtter kraftigt dette mål.

C. Fremme af bæredygtig forvaltning af råstoffer

Vores udviklingspolitik fokuserer også på at hjælpe vore partnerlande med at forbedre deres sociale og miljømæssige standarder, forbedre situationen med hensyn til menneskerettigheder og bekæmpe børnearbejde, især for så vidt angår den voksende sektor med små miner og håndværksdrift, der udgør livsgrundlaget for ca. 100 mio. mennesker.

2.2. Anden søjle: Fremme af en bæredygtig forsyning med råstoffer fra europæiske kilder

For at fremme en bæredygtig forsyning med råstoffer fra europæiske forekomster er det vigtigt, at de rigtige **rammebetingelser** er til stede. Adgang til landarealer er et af de vigtigste elementer for udvindingsindustrien, men de områder i EU, der er til rådighed for udvinding, er under stadig større pres fra andre arealanvendelser. Desuden er det i EU ikke usædvanligt, at der går 8 til 10 år fra opdagelsen af en forekomst, til produktionen faktisk starter. Erfaringerne indikerer et behov for at strømline de administrative betingelser og fremskynde processen med tilladelser til efterforskning og udvinding. Medlemsstaterne er i stadig højere grad opmærksomme på disse udfordringer - f.eks. har Sverige moderniseret landets lovgivning om minedrift og indført tidsfrister i processen for udstedelse af tilladelser.

En bæredygtig forsyning med råstoffer med base i EU kræver, at **videnbasen** for mineralforekomster i EU forbedres. Desuden bør adgangen til disse forekomster på lang sigt indgå i planlægningen af arealanvendelser. Kommissionen foreslår derfor, at **de nationale geologiske undersøgelser** inddrages mere aktivt i planlægning af arealanvendelser i medlemsstaterne. I overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet foreslår Kommissionen at skabe en platform for medlemsstaternes udveksling af bedste praksis inden for planlægning af

¹⁷ F.eks. er Zambia med støtte fra EU gået over til en enkelt konto i statskassen, hvor alle indtægter modtages, herunder udvindingsindtægter (lige som i Mozambique), og har øget skattesystemets gennemsigtighed og progressivitet med hensyn til udvindingsaktiviteter.

arealanvendelse (som f.eks. den østrigske mineralplan) og andre vigtige rammebetingelser for udvindingsindustrien.

Desuden anbefaler Kommissionen bedre **netværk mellem de nationale geologiske undersøgelser** for at fremme udvekslingen af information og forbedre interoperabilitet med hensyn til data og spredning af data, med særlig vægt på SMV'ernes behov. Desuden vil Kommissionen i samarbejde med medlemsstaterne undersøge mulighederne for at udvikle en strategi på mellemlang til lang sigt for integrering af underjordiske komponenter i landtjenesten i Kopernikus¹⁸, som kan anvendes ved planlægning af arealanvendelse og forbedre kvaliteten heraf.

Det meste af lovgivningen på EU-niveau med relevans for ikke-energi udvindingsindustri er horisontal. Gennemførelsen af Natura 2000-lovgivningen er særlig relevant for udvindingsindustrien. Under den offentlige høring gav industrien udtryk for betænkeligheder med hensyn til, at målene for beskyttelse af Natura 2000-områder og målene for udviklingen af udvindingsaktiviteter i Europa sommetider var i konkurrence med hinanden. Idet Kommissionen understreger, at der ikke er en absolut udelukkelse af udvindingsoperationer i de retlige rammer for Natura 2000, har Kommissionen og medlemsstaterne forpligtet sig til at udvikle retningslinjer for industrien og myndighederne for at klarlægge, hvordan udvindingsaktiviteter i eller nær Natura 2000-områder kan forenes med miljøbeskyttelse. Retningslinjerne kan forventes at være klar ved udgangen af 2008, og de vil være baseret på bedste foreliggende praksis.

For at tackle de teknologiske udfordringer i forbindelse med bæredygtig mineralproduktion vil Kommissionen i det syvende rammeprogram (FP 7) **fremme forskningsprojekter**, der fokuserer på udvinding og forarbejdning af råstoffer. Den europæiske teknologiplatform for bæredygtige mineralressourcer fokuserer på innovative efterforskningsteknologier til identificering af dybtliggende onshore og offshore-ressourcer (herunder dybhavsudvinding) og nye udvindingsteknologier, der skal maksimere de økonomiske og miljømæssige fordele. Teknologiplatformen Waterborne vil gennemføre forskning i teknologier, der skal give mulighed for en fremtidig bæredygtig udnyttelse af havbunden.

Udvindingsindustrien er en vigtig drivkraft for økonomisk vækst i nogle af de fjernereliggende europæiske regioner. **Finansiering under samhørighedspolitikken**, især Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, kan støtte en række forskellige foranstaltninger inden for forskning, innovation og erhvervsstøtte i forbindelse med efterforskning efter og udvinding af råstoffer.

Som det er tilfældet for andre industrisektorer, vil det stigende problem med **mangel på kvalificeret arbejdskraft** have en indvirkning på den europæiske mineindustri fremtid¹⁹. Desuden er den **offentlige forståelse** for egne råstoffers betydning for den europæiske økonomi stadig begrænset. Mere effektive partnerskaber mellem universiteter, geologiske undersøgelser og industrien bør fremmes for at tage disse udfordringer op. Kommissionen vil fremme initiativer som den europæiske råstofdag 2009, og vil også fremme skabelsen af nye kvalifikationer på højt niveau med hensyn til geologi, jordobservation og miljøspørgsmål, især gennem mineral- og miljøprogrammet under Erasmus Mundus (2009-2013) med fælles

¹⁸ Tidligere den globale miljø- og sikkerhedsovervågning (GMES).

¹⁹ Med hensyn til det generelle spørgsmål om bedre forudsigelse og tilpasning af kvalifikationer og arbejdspladser vil Kommissionen forelægge initiativet "nye kvalifikationer til nye job" i december 2008.

studieprogrammer på master- og ph.d.-niveau, for at afhjælpe denne mangel på kvalifikationer. Et sikkert arbejdsmiljø er af afgørende betydning for at tiltrække kvalificeret arbejdskraft, og Kommissionen vil derfor støtte aktioner til forbedring af arbejdstagernes sikkerhed.

2.3. Tredje søjle: reduktion af EU's forbrug af primære råstoffer

Ressourceeffektivitet, genvinding, substitution og øget anvendelse af fornyelige råstoffer bør fremmes for at mindske EU's kritiske afhængighed af primære råstoffer, reducere importafhængigheden og forbedre miljøbalancen samt opfylde de industrielle behov for råstoffer. Dette bør ses som del af overgangen til bæredygtige produktions- og forbrugsmønstre og en ressourceeffektiv EU-økonomi.

I EU's temastrategi for bæredygtig udnyttelse af naturressourcerne²⁰ blev der skitseret en langsigtet strategi til afkobling mellem ressourceforbrug og økonomisk vækst. I en nylig handlingsplan for bæredygtigt forbrug, bæredygtig produktion og en bæredygtig industripolitik²¹ sigter Kommissionen mod at sætte yderligere gang i **ressourceeffektivitet** og øko-innovative produktionsprocesser, reducere afhængigheden af råstoffer og fremme optimal ressourceanvendelse og genvinding.

Kommissionen fremmer under det syvende rammeprogram (FP 7) forskningsprojekter, der fokuserer på **ressourceeffektive produkter** og produktion. Desuden indeholder direktivet om miljøvenligt design²² bestemmelser om design af ressourceeffektive produkter. Forskning vil også spille en vigtig rolle med hensyn til udvikling af erstatningsstoffer til gavn for fleksibiliteten i produktionsprocesserne og mindsket sårbarhed i importafhængigheden. For nyligt anbefalede OECD²³ medlemmerne at fremme ressourceproduktiviteten ved at styrke deres kapacitet til analyse af materialestrømme. I EU vil datacentrene vedrørende naturressourcer, produkter og affald koordinere input fra medlemsstaterne.

Den øgede anvendelse af **sekundære råstoffer** bidrager til forsyningssikkerheden og energieffektiviteten. I dag er der dog mange udtjente produkter, der ikke kommer ind i sunde genvindingskanaler, hvilket medfører et tab af værdifulde sekundære råstoffer. Der er indikationer af, at en betydelig procentdel af alle EU's overførsler af affald ikke er i overensstemmelse med reglerne, selv om situationen varierer meget fra medlemsstat til medlemsstat²⁴. Dette vedrører først og fremmest eksport af udtjente køretøjer og elektronisk udstyr, som forlader Europa som genvindelige produkter, men ender med at blive skrottet uden for EU. Desuden fortolkes klassificeringen af affald til overførsel forskelligt i medlemsstaterne, hvilket skaber hindringer for det indre marked for skrot og dermed handelsforvridninger. Dette er desto mere beklageligt, fordi den fysiske transport af eksporterede udtjente produkter og importerede råstoffer (stammende fra genvinding uden for EU under lempeligere regler) medfører betydelige udledninger til miljøet.

I deres **relationer med tredjelande** bør Kommissionen og medlemsstaterne sikre, at behandlingen af affald finder sted under rimelige og bæredygtige forhold. Kommissionen vil

²⁰ KOM(2005) 670.

²¹ KOM(2008) 397.

²² Direktiv 2005/32/EF.

²³ OECD-rådsmødet om ressourceproduktivitet den 10. april 2008 - C(2008) 40.

²⁴ En fokuseret undersøgelse af sådanne overførsler i 2006 viste, at mere end 50 % af alle EU-affaldsoverførsler ikke opfylder reglerne, og at der er uregelmæssigheder i forbindelse med andre 43 %.

samarbejde med medlemsstaterne om at øge kendskabet²⁵ til og sikre en sund og harmoniseret håndhævelse af forordningen om overførsel af affald (der gennemfører Baselkonventionen), f.eks. gennem en bedre specificering af kriterierne for at nægte eksportgodkendelse for udtjente produkter. I samarbejde med medlemsstaterne vil den foreslå mere effektive kontrolmekanismer for overførsler af affald og frigive information om illegale overførsler.

Genvinding af sekundære råstoffer vil blive gjort lettere ved en fuldstændig gennemførelse og håndhævelse af den relevante lovgivning om genvinding²⁶ samt ved indførelse af nye bestemmelser i affaldsrammedirektivet om, hvornår affald ophører med at være affald. Direktivet vil også kræve af medlemsstaterne, at de opfylder målene for indsamling af metal, papir, glas og ikke-farligt bygge- og nedrivningsaffald til genbrug og genvinding.

For at øge genbrug eller **genvinding** af produkter og materialer med betydelige stordriftsfordele i EU er det af afgørende betydning med et fair og gennemsigtigt marked, der er baseret på aftalte minimumsstandarder og eventuelle certificeringsordninger inden for passende retlige rammer. Handlingsplanen (2008-2011) for lead market-initiativet for genvinding vil fremme genvindingsmarkedet ved hjælp af følgende foranstaltninger: lovgivning, standarder og mærkning, offentlige indkøb, finansiering, vidensdeling og internationale aktioner²⁷.

Fornyelige råstoffer er en knap ressource for den europæiske industri, som f.eks. den kemiske sektor og træforarbejdningssektoren, som følge af begrænsede dyrkningsarealer og i nogle tilfælde potentielt konkurrerende arealanvendelser. Nationale politikker og EU-politikker for fornyelige råstoffer har potentielle virkninger for de industrielle aftagere. Kommissionen vil derfor overvåge og rapportere om virkningen i de biomasseforbrugende sektorer af en øget efterspørgsel efter biomasse²⁸.

3. VEJEN FREM

Udfordringerne med hensyn til at sikre en bæredygtig forsyning med ikke-energi råstoffer til EU-økonomien er mange, komplekse og interrelaterede. Det er sandsynligt, at disse udfordringer vedvarer eller endda bliver større. Der er behov for en afgørende europæisk indsats for at sikre den europæiske konkurrenceevne. Spørgsmålet kræver derfor politisk opmærksomhed på højt plan og skal løses gennem en integreret EU-strategi, som binder de forskellige EU-politikker sammen og fremmer yderligere samarbejde mellem medlemsstaterne, hvor dette er hensigtsmæssigt. De tre søjler i den foreslåede strategi sigter mod at sikre lige vilkår for adgangen til råstoffer i tredjelande, bedre rammebetingelser for udvinding af råstoffer i EU og et reduceret forbrug af primære råstoffer gennem øget ressourceeffektivitet og fremme af genvinding.

Kommissionen foreslår, at der lanceres et **europæisk råstofinitiativ** som skitseret nedenfor. Kommission vil om 2 år fremsende Rådet en rapport om gennemførelsen af råstofinitiativet.

²⁵ Håndhævelsesforanstaltninger for IMPEL-TFS (IMPEL-TFS enforcement actions I (2008)).

²⁶ Direktiv 2002/96/EF om affald af elektrisk og elektronisk udstyr (WEEE); direktiv 2000/53/EF om udrangerede køretøjer; direktiv 2006/66/EF om batterier og akkumulatører og udtjente batterier og akkumulatører; direktiv 94/62/EF om emballage og emballageaffald; direktiv 2006/12/EF om affald, under revision.

²⁷ KOM(2007) 860.

²⁸ KOM(2008) 19 endelig.

Råstofinitiativet

| | | Indsatsniveau | | |
|----|--|---------------|---------------|------------|
| | | EF | Medlemsstater | Industrien |
| 1 | Definere råstoffer af kritisk betydning | X | X | X |
| 2 | Lancere en strategisk EU-råstofdiplomati over for de vigtigste industrilande og ressourcerige lande. | X | X | |
| 3 | Indføre bestemmelser om adgang til og bæredygtig forvaltning af råstoffer i alle bilaterale og multilaterale handelsaftaler og/eller reguleringsdialoger. | X | X | |
| 4 | Identificere og gøre indsigelser mod alle handelsforvridende foranstaltninger gennemført af tredjelande ved hjælp af alle til rådighed værende mekanismer og instrumenter, herunder WTO-forhandlinger, tvistbilæggelse og markedsadgangspartnerskaber, idet der gives prioritet til de foranstaltninger, der i højeste grad undergraver åbne internationale markeder til ugunst for EU. Overvåge udviklingen i form af årlige statusrapporter om gennemførelse af handelsaspekterne ved i relevant omfang at trække på input fra interessenterne. | X | X | X |
| 5 | Fremme bæredygtig adgang til råstoffer inden for udviklingspolitikken gennem anvendelse af budgetstøtte, samarbejdsstrategier og andre instrumenter. | X | X | |
| 6 | Forbedre reguleringsrammerne for adgang til landarealer gennem: - fremme af udveksling af bedste praksis inden for planlægning af arealanvendelse og administrative betingelser for efterforskning og udvinding, og - udvikle retningslinjer, der skaber klarhed over, hvordan man kan forene udvindingsaktiviteter i eller nær Natura 2000-områder med miljøbeskyttelse. | X | X | |
| 7 | Fremme bedre netværk mellem nationale geologiske undersøgelser med det formål at øge EU's videngrundlag. | | X | |
| 8 | Fremme kvalifikationer og målrettet forskning i innovativ efterforsknings- og udvindingsteknologier, genvinding, erstatningsmaterialer og ressourceeffektivitet. | X | X | X |
| 9 | Forbedre ressourceeffektiviteten og fremme substitution af råstoffer. | X | X | X |
| 10 | Fremme genvinding og anvendelse af sekundære råstoffer i EU. | X | X | X |