



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 3.5.2000
KOM(2000) 265 endelig

.

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

**om fremme af en bæredygtig udvikling af EU's udvindingsindustri (uden for
energisektoren)**

.

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

om fremme af en bæredygtig udvikling af EU's udvindingsindustri (uden for energisektoren)

INDHOLDSFORTEGNELSE

| | |
|--|-----------|
| 1. Indledning | 3 |
| 1.1. Formålet med denne meddelelse | 3 |
| 1.2. Bæredygtig udvikling | 3 |
| 2. Hovedtræk i EU's udvindingsindustri..... | 3 |
| 2.1. Branchen | 3 |
| 2.2. Konkurrenceevne..... | 6 |
| 2.2.1. Geologi, adgang til arealressourcer og udnyttelse | 6 |
| 2.2.2. Delsektorerne | 7 |
| 2.3. Miljøvirkninger | 8 |
| 2.4. Sociale forhold | 9 |
| 3. Hovedproblemer i en bæredygtig udvikling af udvindingsindustrien | 10 |
| 3.1. Forbedring af branchens bæredygtighed - et høj niveau for miljøbeskyttelse | 10 |
| 3.1.1. Den eksisterende lovramme..... | 10 |
| 3.1.2. Behov for nye styringsmidler | 12 |
| 3.1.3. Miljøaftaler | 13 |
| 3.1.4. Andre initiativer | 13 |
| 3.2. Økonomiske forhold | 15 |
| 3.2.1. Konkurrenceevne | 15 |
| 3.2.2. Administrative procedurer..... | 16 |
| 3.3. Sociale præstationer og beskæftigelse | 17 |
| 3.4. Forskning og teknologiudvikling | 17 |
| 3.5. Udvidelsen | 18 |
| 4. Opfølgning..... | 19 |

1. INDLEDNING

1.1. Formålet med denne meddelelse

Formålet med denne meddelelse er at udstikke brede strategiske retningslinjer for, hvorledes man kan fremme en bæredygtig udvikling af udvindingsindustrien, undtagen energiudvinding, ved at gøre sikrere og mindre forurenende udvindingsvirksomhed forenelig med opretholdelse af en konkurrencedygtig udvindingsindustri. Kommissionen understreger, at det er nødvendigt at forbedre branchens praksis i miljømæssig henseende i almindelighed og forhindre ulykker, som f. eks. de brud på affaldsgruber, der er sket for nylig i Rumænien og Spanien. Meddelelsen sætter eksisterende og fremtidig lovgivning og andre initiativer i sammenhæng med princippet om bæredygtig udvikling, og der udstikkes en måde, hvorpå disse spørgsmål fortsat vil kunne tages op under hensyntagen til subsidiaritetsprincippet. Den opfordrer medlemsstaterne, branchen og andre berørte parter til aktivt at være med til at skabe rammerne om en bedre dialog, der kan føre til klare mål, fastlæggelse af en tidsplan for at nå disse mål og konkrete handlinger.

1.2. Bæredygtig udvikling

Efter artikel 6 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab (EF-traktaten) skal miljøbeskyttelseskrav integreres i udformningen og gennemførelsen af Fællesskabets politikker og aktioner med henblik på at fremme en bæredygtig udvikling. Til opfølgning af dette krav i traktaten har Det Europæiske Råd anmodet Rådet i dets forskellige sammensætninger om at fastlægge altomfattende strategier for en sådan integration inden juni 2001. **Rådet (industri)** har allerede fremlagt sine første oplæg til en industripolitik i konklusionerne af 29. april 1999 i rapporten til Det Europæiske Råd om "Integrering af bæredygtig udvikling i EU's industripolitik" af 9. november 1999. I denne forbindelse understregede Rådet behovet for at udforme en strategi, der integrerer politikker til opnåelse af en høj grad af økonomisk, socialt og økologisk bæredygtig udvikling (de tre søjler). Integrationen af bæredygtig udvikling vil blive et prioriteret emne også inden for erhvervspolitikken og i de foreslåede nye flerårige program til fremme af initiativ og iværksætterånd (2001-2005).

2. HOVEDTRÆK I EU'S UDVINDINGSINDUSTRI

2.1. Branchen

Med få undtagelser, nemlig ferskvand og fornybare ressourcer fra land- og skovbrug, udvindes alle råvarer, der anvendes i samfundet til produktion og forbrug, fra jorden, havbunden eller havet. Metaller og mineraler opfylder basale behov i hverdagen til opførelse af bygninger, til bygning af veje og til transportmidler for blot at nævne nogle få af dem. Branchen omfatter udvinding af alle faste mineraler bortset fra kul og uran, som er omfattet af andre traktater og derfor ikke omhandlet i denne meddelelse. Heller ikke lignit, tørv, brunkul eller olieskifer er omfattet af denne meddelelse.

Branchen opdeles sædvanligvis på tre delsektorer:

- **metaller** (f.eks. jern, kobber og zink),
- **byggetekniske mineraler** (f.eks. natursten¹, nedknust sten, sand og grus, kalksten, kridt, gips(sten)), og
- **mineraler til industrielle formål**. Sidstnævnte gruppe kan inddeles i
 - mineraler til fysiske formål i industrien (f. eks. kaolin, feldspat, talkum), og
 - mineraler til kemiske formål i industrien (e.g. salt, potaske, svovl).

Når der i meddelelsen tales om alle disse materialer under et, anvendes udtrykket "mineraler".

Der er **aspekter** ved udvindingsaktiviteter, som kræver en gennemført og til tider hårfin afvejning af økonomiske, miljømæssige og samfundsmæssige hensyn. På den ene side er udvindingen knyttet til et bestemt sted, hvor de geologiske aflejringer findes, og hvor det er muligt at udnytte dem; på den anden side har udvindingsvirksomhed uundgåelige miljø- og landskabsmæssige virkninger og sundheds- og sikkerhedsmæssige virkninger for arbejdstagerne og for de borgere, der rammes af emissioner fra minedriften. Udvinning rejser også spørgsmålet om udtømmning af ikke-fornybare ressourcer. Det er derfor et spørgsmål, om der tidligere er blevet stillet tilstrækkelige krav om miljøbeskyttelsesforanstaltninger til branchen, om denne selv har taget sådanne hensyn, og om alle miljøomkostninger er blevet medregnet i priserne på mineraler. Selv om branchen er en vigtig kilde til rigdomsskabelse og beskæftigelse, kræver udvindingsaktiviteter betydelige kontrolforanstaltninger for at sikre en høj grad af beskyttelse af miljøet og af arbejdstagernes sundhed og sikkerhed.

På grund af de forskellige virkninger på miljøet og en risiko for arbejdstagerne, der ligger over gennemsnittet, vil branchen blive nødt til at tage de udfordringer, der er knyttet til bæredygtig udvikling, op. Dette problem søges løst af organisationer som Det internationale Arbejdsbureau (IAB), De Forenede Nationers Miljøprogram (UNEP) og Verdensbanken, af verdensomspændende erhvervsorganisationer, som f.eks. World Business Council for Sustainable Development, af branchesammenslutninger og enkeltvirksomheder og af ikke-statslige organisationer (NGO'er). Mange lande, både inden for EU og andre steder i verden, har taget initiativer til at bringe deres nationale politikker for branchen på linje med **bæredygtige udviklingshensyn**. I lande, der er rige på ressourcer, såsom Canada og Australien, er behovet for en strategi for bæredygtig udvikling mundet ud i intensiv dialog og samråd mellem de forskellige interessenter, hvilket har præget rammerne for branchens strategiudvikling.

Det anslås, at branchen direkte **beskæftiger** 190 000 personer i EU². Den har en uensartet struktur, idet den dels rummer et stort antal **små og mellemstore virksomheder**, der forsyner regionale markeder, men også flere multinationale virksomheder med hovedsæde EU og datterselskaber eller tilknyttede virksomheder

¹ Kaldes også sten til dekorative formål eller tilhuggede sten.

² Skønnet beskæftigelse i 1997 for Nace rev. 1 13.1-2 og 14.1-5. Kilde: Eurostat og nationale geologiske undersøgelser, statistiske kontorer og ministerier.

over hele verden. Delsektoren for byggetekniske mineraler er langt den største arbejdsgiver med et anslået antal ansatte på 140 000 personer³. Det er også den sektor, hvor de små og mellemstore virksomheder dominerer mest, idet over 90% af virksomhederne har under 50 ansatte⁴.

Branchen er aktivt **repræsenteret i hele Fællesskabet**. Udvinning af mineraler til industrielle formål og til bygge- og anlægsindustrien foregår forholdsvis jævnt fordelt i hele EU, idet f.eks. udvinning af nedknust sten (skærver) og sand og grus til bygge- og anlægsarbejder findes i alle medlemsstater. På den anden side er der den sektor, hvor produktionen fortrinsvis er koncentreret om metalholdige mineraler, og her skriver Finland, Grækenland, Irland, Portugal, Spanien og Sverige sig tilsammen for ca. 75 % af den samlede produktion i EU⁵. Hvad angår brydning af natursten, skriver de vigtigste medlemsstater, nemlig Frankrig, Grækenland, Italien, Portugal og Spanien, sig for ca. 90 % af den samlede produktion i EU⁶.

Udvindingsaktiviteterne i Europa danner grundlag for en konkurrencedygtig og innovativ industri til fremstilling af udstyr og maskiner, en industri, der er afhængig af en nær tilknytning til udvindingsbranchen for at kunne udvikle, afprøve og demonstrere sine produkter. Europæiske fabrikanter af udstyr og maskiner leverer til udvindingsindustrien i hele verden. Andre erhvervsaktiviteter, f. eks. bygningssektoren, udgør ofte et sekundært marked for disse produkter.

På et **globalt plan** er branchen aktivt repræsenteret i de fleste lande; de vigtigste producenter omfatter USA, Canada, Australien, Rusland og Kina. EU's andel i verdensproduktionen af mineraler til industrielle formål og til bygge- og anlægsindustrien udgør over 20%⁷, hvor EU er blandt verdens største producenter af flere mineraler, såsom natursten, feldspat, kaolin og potaske. De fleste mineraler til industrielle formål og til bygge- og anlægsindustrien produceres og forhandles inden for EU og i nogle tilfælde endda inden for de enkelte medlemsstater. Hvad angår metalholdige mineraler, skriver EU sig for mellem 2 og 3 %⁸ af verdensproduktionen. **Handelsbalancen** for mineraler er i sin helhed negativ (ca. 8 mia. euro) og viser EU's store afhængighed af import af råvarer. Af en samlet import til EU på 21.5 mia. euro i 1998, hidrørte over tre fjerdedele fra lande uden for OECD; Brasilien, Sydafrika og Kina er blandt EU's vigtigste leverandører⁹.

Dårlig ledelse af mineralsektoren i udviklingslandene vil kunne bringe adgangen til de nødvendige ressourcer i fare og øge risikoen for såvel det lokale som det globale miljø på grund af ringe drevet udvindingsvirksomhed, eller fordi de offentlige myndigheder er ude af stand til i praksis at indføre og administrere forsvarlige miljøregler.

Derfor bør der lægges vægt på at hjælpe de lande, hvor EU har forpligtelser i form af samarbejdsprogrammer, med at afhjælpe disse problemer ved at skabe/styrke et

³ Kilde: Panorama of EU industry 1997.

⁴ Nace rev. 1 14.1-14.2, anslået på basis af data fra Eurostat for 1995 og 1996.

⁵ Beregnet på basis af produktionsmængderne i tons. Kilde: World Mining Data 1997.

⁶ Beregnet på basis af produktionsmængderne. Kilde: European Minerals Yearbook 1996/97.

⁷ Tons. Omfatter alle mineraler i Nace rev. 1 14.1-14.5 undtagen natursten. Kilde: World Mining Data 1997.

⁸ Tons. Kilde: World Mining Data 1997.

⁹ Kilde: COMEXT 1998.

passende forretningsklima og en miljømæssigt forsvarlig styring af minedriften. En sådan bistand bør bidrage til at fremme en bæredygtig udvikling, til at udrydde fattigdom i udviklingslandene og til at integrere dem i verdensøkonomien.

2.2. Konkurrenceevne

EU er verdens største forbruger af mineraler, hvilket kommer til udtryk i, at så mange fremstillingsindustrier er afhængige af mineraler som råmaterialer. Branchens økonomiske udsigter er nært knyttet til de økonomiske aktiviteters generelle niveau på det nationale, det europæiske og det globale plan. Heraf følger, at markederne for mineraler er karakteriseret ved udpræget prisvolatilitet og udsving i efterspørgslen med forbigående, men sommetider alvorlige virkninger for branchen, som det f. eks. fremgik i forbindelse med den økonomiske krise i Asien i 1998. De faktorer, der har den største betydning for konkurrenceevnen inden for alle branchens delsektorer, omfatter menneskelige ressourcer, adgang til arealressourcer, stabile og forudseelige lovgivningsrammer, der kan udvikle regler, som står i et rimeligt forhold til de tilstræbte mål, forskning og teknologisk udvikling og rådighed over infrastruktur, herunder transport, lave fragtomkostninger og energiforsyninger.

2.2.1. *Geologi, adgang til arealressourcer og udnyttelse*

De geologiske aflejringer er afgørende for, hvor der kan gennemføres udvinding. Om det er lønsomt at udvinde disse forekomster, er betinget af flere faktorer, bl. a. malmens art og lødighed, forekomstens dybde og de tekniske processer/metoder, der kan anvendes ved udvindingen. Lige så vigtig er den indflydelse, som markedspriserne og produktionsomkostninger har, da ændringer heraf kan bevirke, at en forekomst, der ikke anses for lønsom, bliver kommercielt mulig at udnytte, og det modsatte kan også ske. Den teknologiske udvikling fører jævnligt til opdagelse af nye forekomster, og til prospektering af mineraler, som tidligere ansås for at være ulønsomme eller teknisk umulige at udvinde. Derfor er adgang til arealressourcer og udnyttelseeffektivitet nøglefaktorer for branchens fremtidige udvikling og konkurrencedygtighed. Dog bør adgangen til arealressourcer omhyggeligt afvejes mod potentielle negative virkninger på miljøet.

Hvad angår **arealanvendelsen**, kræver den indledende prospektering adgang til store landområder, ofte mange kvadratkilometer, især når det drejer sig om metalholdige mineraler og mineraler til industrielle formål af høj kvalitet, som det ofte kan være vanskeligt at lokalisere. Selve udnyttelsen kræver kun et meget begrænset areal, sædvanligvis kun nogle få hektar.

EU skriver sig for en meget lille andel af samtlige udgifter i verden til **prospektering**, der anslås til ca. 68 mio. euro i 1998¹⁰. Størstedelen af disse udgifter anvendes til prospektering for basismetaller, guld og diamanter, hvor EU har begrænsede ressourcer i sammenligning med andre steder i verden. I praksis er prospekteringen koncentreret i de medlemsstater, hvor der for tiden udvindes metalholdige mineraler, især i de nordlige områder i Finland og Sverige. Den rationalisering af minedriftslovgivningen, der fandt sted i disse lande i begyndelsen af 1990'erne førte til en kraftig forøgelse af prospekteringsaktiviteterne såvel målt i udgifter som i antal udstedte tilladelser.

¹⁰ Mining Journal, 30.10.1998, Bind 331.

De problemer, der er forbundet med at opnå finansiering på grund af den store risiko ved prospektering, bevirker, at nystartede prospekteringsvirksomheder sædvanligvis ikke kan opnå lån, og at de derfor er afhængige af **risikovillig kapital** til at finansiere deres prospekteringsaktiviteter. I denne sammenhæng skal det bemærkes, at udvindingen kan kræve **en lang og kompleks planlægningsfase** og store kapitalinvesteringer efterfulgt af en lang tilbagebetalingsperiode. F. eks. er det ikke usædvanligt, at der går et tidsrum på 7-10 år fra opdagelsen af forekomsterne til igangsættelsen af produktionen. Det kan være nødvendigt at investere store kapitalbeløb i en tidlig fase af et projekt, når risikoen er størst på grund af den usikkerhed, der hersker om værdien af og udgifterne til udvindingen af forekomsterne. En stor del af udgifterne til miljøbeskyttelse opstår på et tidligt tidspunkt, når der skal foretages omfattende miljøvurderinger og planlægning af aktiviteterne, herunder foranstaltninger til nedlukning, genoprettelse af området og efterfølgende landskabspleje. Heroverfor står, at overholdelse af miljøbeskyttelseskravene også giver udbytte, men det indgår normalt ikke i beregningerne. Særlige administrative problemer opstår, når **udstedelsen af tilladelser** forsinkes, hvad der kan påføre operatørerne store udgifter og føre til beslutning om at annullere investeringsplanerne.

De vigtigste faktorer, der har indflydelse på investeringsafgørelserne med henblik på udvikling af nye udvindinger, er følgelig, hvilke prognoser der er for efterspørgslen på markedet, hvorledes de geologiske forhold er, om der er adgang til risikovillig kapital, og om de lovgivningsmæssige og administrative rammer muliggør forudseelige afgørelser.

2.2.2. *Delsektorerne*

Der er forskel på konkurrencevilkår og lønsomhed for de enkelte delsektorer inden for udvindingsvirksomhed. Med hensyn til **metalholdige mineraler** er den europæiske udvindingsindustri oppe mod stærk konkurrence på verdensmarkedet, hvor især meget store mineselskaber i andre verdensdele udbyder mineraler af høj lødighed, som produceres med lave omkostninger. Også det forhold, at der overvejende er tale om minedrift under jorden, gør omkostningerne højere i EU end i resten af verden. Branchen har gjort en stor indsats for at nedbringe det generelle omkostningsniveau ved at rationalisere og øge kapitalintensiteten, hvilket har ført til en betydelig nedgang i arbejdsstyrken. **Globaliseringen** byder på mange muligheder for investeringer uden for EU, hvilket branchen i Europa i udstrakt grad har benyttet sig af. Fordi handelen med metaller foregår på verdensplan og priserne fastsættes af verdensmarkedet, går branchen fuldt ud ind for fair handel, fri konkurrence og afskaffelse af handelshindringer.

Byggetekniske mineraler udvindes først og fremmest i stenbrud. De vigtigste anvendelsesformål omfatter vejbygning, byggeri og jernbaner og fremstilling af cement, kalk, gips og en række andre produkter, såsom glas og keramiske produkter. EU er storproducent på verdensplan og i vid udstrækning selvforsynende med så at sige alle mineraler inden for denne gruppe. Byggetekniske mineraler leveres mest til nærmarkeder, da afstanden fra udvindingssted til forbrugssted er en vigtig omkostningsfaktor. Følgelig sætter transportomkostningerne grænser for konkurrencen med omverdenen om leverancer af råmaterialer i store mængder til bygge- og anlægsindustrien. Men på grund af naturstens høje værdi er de en vigtig eksportvare, og især Nordamerika er et vigtigt afsætningsmarked, selv om der er øget konkurrence fra lavomkostningsproducenter i lande som Indien, Brasilien og Kina.

Med få undtagelser udvindes **minerale til industrielle formål** i stenbrud. De udgør vigtige råmaterialer til kemikalie- og gødningsindustrien, men også til fremstilling af keramiske produkter, glas, papir, maling og plast. Konkurrencen på verdensplan er øget markant i de seneste år på grund af de lavere omkostninger i mange tredjelande, og denne tendens forventes at ville fortsætte. Tegn på overforsyning for flere kemiske mineraler til brug i industrien, f. eks. potaske og salt, tyder på yderligere øget konkurrence. Ikke desto mindre er såvel forekomsternes lødighed som udvindingseksportisen vigtige faktorer med henblik på opfyldelse af kvalitetskravene og kundernes behov til særlige anvendelsesformål; forbrugerne kan som regel vælge blandt en lang række potentielle leverandører i Europa og andre steder i verden.

2.3. Miljøvirkninger

Set ud fra et miljøsynspunkt frembyder udvindingsaktiviteter to typer problemer. For det første betyder udnyttelsen af ikke-fornybare ressourcer, at de pågældende ressourcer ikke vil være disponible for de kommende generationer. For det andet kan minedrift skade miljøet. Miljøvirkningerne af udvindingsaktiviteter kan omfatte luftforurening (hovedsagelig støv), støj, jord- og vandforurening, påvirkning af grundvandsniveauet, ødelæggelse eller forstyrrelse af naturlige levesteder og den visuelle virkning i landskabet. Hvor meget en bestemt aktivitet i øjeblikket påvirker miljøet **afhænger af malmens art og stedets karakter**, f. eks. forekomstens dybde, malmens kemiske sammensætning og de omgivende bjergarter, naturligt forekommende stoffer og andre geografiske og klimatiske forhold. Andre faktorer, som er afgørende for miljøvirkningerne, omfatter de teknologier, der anvendes til at udvinde og bearbejde malmen og til at bortskaffe det affald, der fremkommer. Generelt vil miljøvirkningerne være større ved metaludvinding, hvor der i nogle tilfælde vil være behov for at bruge giftige kemikalier til mineraludskilningsprocessen. De store mængder giftigt affald, der kan blive tilovers efter sådanne processer, må behandles omhyggeligt for at undgå f.eks. forurening af grundvandet gennem udsivning af sur lud og for at forebygge brud på konstruktioner og gruber, der opført for at indeslutte affaldet.

Minedriftsaffald udgør en af de mest almindelige affaldstyper i Fællesskabet. Visse affaldstyper, som især stammer fra udvinding af non-ferro-metaller, indeholder store mængder farlige stoffer, bl. a. tungmetaller, og udgør en betydelig risiko.

Det cyanidudslip i Tisza-floden efter et brud på affaldsgruben ved Baia Mare-guldminen i Rumænien forårsagede en giftansamling, der blev transporteret så langt som ud i Donau. De synlige virkninger på de omgivende økosystemer demonstrerede endnu engang, hvilke miljømæssige problemer der skal tages højde for i forbindelse med minedrift. Der er sket andre ulykker af denne type i løbet af de seneste år, og her kan især nævnes Aznalcollar-ulykken i Spanien, hvor et lignende grubebrud førte til forgiftning af miljøet i nationalparken Coto Doñana. Den 25. april 1998 forårsagede et brud på affaldsgruben ved Aznalcollar-minen et udslip på over 5 mio. kubikmeter giftigt affald, som forurenede et stort område - ca. 4500 hektar - på grænsen til Coto Doñana. Man bør tage ved lære af disse ulykker og for at mindske risikoen for sådanne hændelser i fremtiden.

Bortset fra de spørgsmål, der særlig gælder for mineraler, er der adskillige andre miljøspørgsmål, som er direkte relevante for branchen. Kommissionen har allerede rejst spørgsmålet om, hvordan Fællesskabet kan fremme **mere miljøeffektive produktions- og forbrugsmønstre**, hvor materialeanvendelse, energiforbrug og

emissioner formindskes, samtidig med at der opretholdes et højt niveau for produkter og tjenesteydelser¹¹. Disse emner vil fortsat være af stor betydning for branchen og få indflydelse på de dertil knyttede politikker. De tages op af Kommissionen i forskellige sammenhænge; et eksempel herpå er genvinding, hvor et vigtigt spørgsmål er, hvordan de enkelte sektorer i senere led i forarbejdningsskæden, f.eks. bygge- og anlægssektoren, bidrager til, at miljømålene nås.

Forladte miner og ikke-genoprettede stenbrud bærer vidnesbyrd om branchens ringe miljøpræstation i fortiden. Disse forladte driftssteder skæmmer landskabet og kan udgøre alvorlige trusler for miljøet, især på grund af udsivning af sur lud. Der hersker ofte uvished om, hvem der bærer det juridiske ansvar for genoprettelse af miljøet på disse steder, fordi lovgivningen er mangelfuld og det er vanskeligt at fastslå, hvem der er ansvarlig. Kommissionen mener, at der bør laves en fortegnelse over disse steder og de miljøproblemer, som de medfører, hvilket ville gøre det muligt i nært samråd med medlemsstaterne at klarlægge, hvilke korrigerende foranstaltninger der skal træffes. Fra branchens side har man erklæret sig villig til at bidrage til udarbejdelsen af en sådan fortegnelse og til udformningen af et værktøj til at prioritere de fornødne foranstaltninger. Flere medlemsstater har også taget initiativer med henblik på at genoprette miljøet på disse steder. Gennem LIFE-programmet støtter Kommissionen også initiativer med henblik på at forebygge og mindske miljøvirkningerne af udvindingsaktiviteter, herunder også forladte driftssteder.

Den teknologiske udvikling har muliggjort en sikrere behandling og bortskaffelse af farligt affald og en udskiftning af farlige forarbejdningsteknikker, hvorved der samtidig ofte er opnået en højere produktivitet. Ved hjælp af moderne informationsteknologi er det blevet muligt at gennemføre såvel realtidsovervågning af udvindingsaktiviteternes miljøvirkninger som overvågning efter nedlukningen. Metoderne til at genoprette miljøet og skabe attraktive alternative anvendelsesmuligheder er blevet bedre. I mange tilfælde giver stenbrud gode muligheder for at genoprette miljøet ved reetablering af naturtyper og genudsættelse af arter af fællesskabsinteresse. Trods de fremskridt, der er sket i de senere år med hensyn til miljøpræstationer, kan og skal der opnås yderligere forbedringer, selv om omfanget af disse vil variere alt efter de berørte delsektorer, og også inden for de enkelte delsektorer. En forudsætning for, at der kan opnås bedre præstationer, er at bedre teknikker indføres og formidles i hele Fællesskabet.

2.4. Sociale forhold

Ulykkesstatistikken viser, at branchen hører blandt højrisikosektorerne, og at den indebærer potentielle farer på grund af det nære samspil mellem natur, teknologi og mennesker. **Sundhed og sikkerhed** på arbejdspladsen er et spørgsmål om at forebygge farer for arbejdstagerne, der skyldes det farlige arbejdsmiljø, som arbejdet skal afpasses efter. Hvor farligt arbejdet er afhænger af, hvilken type udvindingsvirksomhed der er tale om; f. eks. er de negative virkninger for sundhed og sikkerhed forholdsvis store ved udvindingsaktiviteter under jorden (manglende dagslys, begrænset ventilation på trange steder, nedstyrtningsskade).

¹¹ Meddelelse fra Kommissionen "Europas miljø: Hvilken kurs skal der sættes for fremtiden- Global vurdering af Det Europæiske Fællesskabs program for politik og handling i forbindelse med miljøet og bæredygtig udvikling, Mod en bæredygtig udvikling" KOM(1999) 543 af 24.11.1999.

Konsekvenserne af minedrift kan også have en negativ indvirkning på den omgivende befolknings sundhed og sikkerhed og dens indtægtskilder, hvis der ikke træffes foranstaltninger til at mindske emissioner og forebygge ulykker. Befolkningen i området neden for et udvindingssted må beskyttes for det tilfælde, at der skulle ske væskeudslip.

EU-lovgivning om sundhed og sikkerhed er direktivet¹² om iværksættelse af foranstaltninger til forbedring af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed under arbejdet og direktivet¹³ om minimumsforskrifter vedrørende forbedring af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed i udvindingsindustrien over eller under jorden, hvori der fastlægges specifikke krav for udvindingsindustrien. Begge direktiver har som retsgrundlag EF-traktatens tidligere artikel 118A, hvorefter der kræves, at "det i disse direktiver skal undgås at pålægge administrative, finansielle og retlige byrder af en sådan art, at de hæmmer oprettelse og udvikling af små og mellemstore virksomheder".

Branchen kan have stor betydning for **beskæftigelsen** på det regionale plan, særlig i fjerntliggende og tyndt befolkede områder, hvor den ofte vil være den vigtigste arbejdsgiver; i visse kommuner i det nordlige Sverige skriver den sig f.eks. for 14-17% af den samlede beskæftigelse¹⁴. Branchen er i stort omfang afhængig af underleverandører for en del af dens aktiviteter, f. eks. boring af mineskakter og transport. Derfor kan den indirekte beskæftigelse, som en bestemt aktivitet inden for branchen medfører lokalt, være lige så stor som, måske endda større end den direkte beskæftigelse.

3. HOVEDPROBLEMER I EN BÆREDYGTIG UDVIKLING AF UDVINDINGSINDUSTRIEN

3.1. Forbedring af branchens bæredygtighed - et høj niveau for miljøbeskyttelse

Hovedproblemerne ved at integrere miljøhensynet i branchens udvikling omfatter forebyggelse af mineulykker, forbedring af branchens generelle præstationer på miljøområdet og forsvarlig håndtering af mineaffald, herunder genanvendelse.

3.1.1. Den eksisterende lovramme

Af **EU-lovgivning** for branchens aktiviteter findes direktiver om affald, vand og luftkvalitet samt naturbeskyttelsesdirektiverne om fugle og naturtyper. Det er helt centralt for branchens konkurrenceevne, at den har adgang til arealressourcer, samtidig med at der må føres nøje kontrol med, hvordan brugen af disse arealer påvirker miljøet. VVM-direktivet om vurdering af virkninger på miljøet¹⁵ omfatter stenbrud og minedrift i åbne brud, hvor minestedets areal er over 25 hektar. For andre former for udvinding træffer medlemsstaterne afgørelse efter undersøgelser i hvert enkelt tilfælde eller ved at fastsætte tærskler eller kriterier, som er afgørende for, hvilke aktiviteter der skal gennemgå en VVM-undersøgelse efter direktivets regler.

¹² Rådets direktiv 89/391/EØF af 12.6.1989.

¹³ Rådets direktiv 92/104/EØF af 3.12.1992.

¹⁴ Kommunerne Kiruna, Gällivare og Arjeplog. Kilde: Sveriges geologiska undersökning.

¹⁵ Rådets direktiv 85/337/EØF af 27.6.1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet, som ændret ved Rådets direktiv 97/11/EF af 3.3.1997.

Affaldsdirektivet (direktiv 75/442/EØF som ændret ved direktiv 91/156/EØF¹⁶) gælder for affald fra prospektering, udvinding, behandling og oplagring af mineralske ressourcer, samt fra stenbrudsdrift, eftersom sidstnævnte ikke endnu ikke er omfattet af anden EU-lovgivning. I direktiv 75/442/EØF, artikel 4, hedder det, at medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at affaldet nyttiggøres eller bortskaffes, uden at menneskets sundhed bringes i fare, og uden at der anvendes fremgangsmåder eller metoder, som vil kunne skade miljøet.

Deponering af affald fra forarbejdning af mineraler (slagge) i en affaldsgrube er omfattet af direktiv 99/31/EF om deponering af affald¹⁷. Direktivet trådte i kraft den 16. juli 1999 og får virkning fra 16. juli 2001. Det indeholder krav til godkendelse af deponeringsanlæg, teknisk udformning af deponeringsanlæg, affaldstyper, der kan accepteres på deponeringsanlæg, og overvågningsprocedurer for deponeringsanlæg.

Direktivet om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening¹⁸ omfatter forarbejdning af mineraler, og anlæg til produktion af non-ferro råmetal på grundlag af malm er omfattet af direktivets bilag I (kategori 2.5.a). Aktiviteter, der er omfattet af direktivet, skal forebygge og mindske forurening ved hjælp af den bedste til rådighed stående teknik. Direktivet har fundet anvendelse for nye eller væsentligt ændrede anlæg siden 1999, og i 2007 kommer også de sidste eksisterende anlæg ind under dets anvendelsesområde.

EU's ordning for miljøstyring og miljørevision (EMAS)¹⁹ kan bruges til at integrere og forvalte miljøhensynet i virksomheder. Både i EU og globalt kan det siges, at udvindingsindustrien har været længe om at udnytte EMAS-ordningen eller andre **miljøstyringsinstrumenter** som f.eks. ISO 14001. Men nu begynder det at gå stærkt. Kommissionen glæder sig over branchens indsats på området og opmuntrer den til fortsat at ibrugtage sådanne systemer, som kan være glimrende redskaber til at forbedre ikke blot miljøledelse og miljøpræstationer, men også den eksterne kommunikation. Kommissionen har foreslået, at EMAS-forordningen ændres. Ændringen giver navnlig mulighed for at tage hensyn til andre interessenter på en mere troværdig måde ved hjælp af skærpede krav til periodiske og uafhængigt verificerede miljøredegørelser og brug af indikatorer til sikring af den eksterne kommunikations kvalitet og relevans. Med ændringen vil ordningen desuden kræve ISO 14001 anvendt som miljøstyringsystem.

Det er vigtigt, at sådanne systemer også tages i brug af små og mellemstore virksomheder, som så langt udgør flertallet af virksomheder i branchen. I denne forbindelse skal det erindres, at forordningen anbefaler medlemsstaterne at gøre en særlig indsats for at fremme brugen af systemet blandt små og mellemstore virksomheder ved at iværksætte tekniske hjælpeforanstaltninger. I mindre udviklede egne kan også strukturfondene benyttes til at yde støtte til miljørevision og miljøstyring i små og mellemstore virksomheder. I de informationsnet, som påtænkes under det foreslåede nye flerårige erhvervspolitiske program, vil der blive lagt vægt på sådanne krav.

¹⁶ Rådets direktiv 75/442/EØF af 15.6.1975 om affald og Rådets direktiv 91/156/EØF af 18.3.1991 om ændring af direktiv 75/442/EØF om affald.

¹⁷ Rådets direktiv 1999/31/EF af 26.4.1999 om deponering af affald.

¹⁸ Rådets direktiv 96/61/EF af 24.9.1996 om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening.

¹⁹ Rådets forordning (EØF) 1836/93 af 29.6.1993 om industrivirksomheders frivillige deltagelse i en fællesskabsordning for miljøstyring og miljørevision.

Den **miljørapportering**, som miljøstyringsordningen stiller krav om, er også et vigtigt redskab for udvindingsindustrien. Den kan benyttes til at skaffe både offentligheden og myndighederne detaljerede oplysninger om branchens miljøpræstationer. Kommissionen tilskynder industrien til at videreudvikle miljørapporteringen, der bør omfatte specifikke redegørelser for hvert udvindingssted og medtage resultaterne af uafhængige tredjepartsrevisioner.

3.1.2. *Behov for nye styringsmidler*

Af nye initiativer inden for miljølovgivningen med relevans for udvindingsindustrien foreligger der forslag fra Kommissionen til rammedirektiv om vandpolitiske foranstaltninger²⁰ og til direktiv om strategisk miljøvurdering (SMV)²¹.

Den senere tids ulykker gør, at EU's lovgivning om sikker minedrift bør tages op til fornyet overvejelse. Kommissionen vil derfor, foranlediget af ulykkerne i Baia Mare og Aznalcollar, inden længe forelægge en meddelelse med en handlingsplan for disse problemer. På området risikohåndtering i industrien synes det **andet Seveso-direktiv**²² at være det bedst egnede lovgivningsredskab til forebyggelse af ulykker som dem, der for nyligt er forekommet i Rumænien og Spanien. Direktivet pålægger virksomhederne at etablere sikkerhedsstyringsystemer, som omfatter en detaljeret risikovurdering på grundlag af mulige ulykkes-scenarier. Direktivets anvendelsesområde omfatter dog ikke klart minedrift og/eller affaldsgruber og -damme, så det bliver måske taget op til revision for at vurdere hvordan udvindingsvirksomhed kan komme med.

Direktiv 99/31/EF om deponering af affald omfatter affaldsgruber, men det behandler ikke udtrykkeligt alle spørgsmål i forbindelse med forvaltning af affaldsgruber.

En undersøgelse af, hvordan mineaffald håndteres, og en vurdering af de dermed forbundne miljørisici, vil blive færdiggjort i løbet af sommeren 2000 for de 15 EU-lande, og ved udgangen af 2000 for ansøgerlandenes vedkommende. På grundlag af resultaterne af denne undersøgelse vil det blive vurderet, om der er behov for et **nyt direktiv**, som specifikt handler **om håndtering af mineaffald**.

På grundlag af informationsudvekslingen i henhold til artikel 16, stk. 2, i direktivet om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening kunne der udarbejdes et særligt referencedokument om den bedste til rådighed stående teknik, hvori man kunne behandle relevante malmforberedningsaktiviteter. Dokumentet kunne dels omhandle teknikker til forebyggelse af den daglige forurening, dels teknikker til at forebygge ulykker eller afbøde følgerne, når de alligevel sker.

Endelig søger man i hvidbogen med forslag til **direktiv om erstatningsansvar for miljøskader**²³ at forbedre håndhævelsen af grundlæggende miljøpolitiske principper - f.eks.: forurenere betaler, forebyggelse, forsigtighed - og eksisterende EU-lovgivning på miljøområdet samt at sikre en rimelig genopretning af miljøet. Omkostningseffektive forebyggende foranstaltninger, der træffes i tide for at undgå

²⁰ KOM(1997) 49 af 17.6.1997, KOM(1999) 271 af 17.6.1999.

²¹ KOM(1996) 511 af 4.12.1996, KOM(1999) 73 af 18.2.1999.

²² Rådets direktiv 96/82/EF af 9.12.1996 om kontrol med risikoen for større uheld med farlige stoffer.

²³ Hvidbog om erstatningsansvar for miljøskader, KOM(2000) 66 af 9.2.2000.

skader, som det ville koste dyrere at reparere på, vil sandsynligvis give bonus for virksomheder, der stadig ikke har gjort nok.

Hidtil er der sjældent foretaget **cost/benefit-undersøgelser** af foranstaltninger, der berører udvindingsindustrien. Derfor er det svært at vurdere, om bestemte foranstaltninger faktisk har ført til nettogevinster for samfundets velfærd, eller om de ekstra omkostninger, herunder tab af konkurrenceevne, er en byrde for samfundet, der alt i alt indebærer et velfærdstab. Det ville være umagen værd at undersøge disse spørgsmål igen i lyset af de vanskeligheder, en tidligere undersøgelse²⁴ stødte på. Med tydeligere resultater kunne man bedre vurdere, hvilke miljømål man ud fra et samfundsmæssigt synspunkt bør sætte sig. Kommissionen er rede til at se på sagen sammen med medlemsstaterne, industrien og andre interessenter.

3.1.3. *Miljøaftaler*

Et af fokuspunkterne i halvfemsernes debat om reguleringen af europæisk industri i almindelighed, og specielt med henblik på miljøbeskyttelse, har været, hvordan man kunne bruge andre virkemidler end regulerende forskrifter. Kommissionen har tidligere beskrevet de potentielle fordele ved øget brug af miljøaftaler, som rummer omkostningseffektive, skræddersyede løsninger, og den har opstillet **retningslinjer** for de kriterier, som sådanne aftaler skal følge²⁵. I hvilken udstrækning der kan benyttes bindende aftaler, afhænger af de juridiske og institutionelle muligheder for at indgå sådanne aftaler i de forskellige medlemsstater, hvilket også er bestemmende for, hvor effektiv og omfattende erhvervslivets anvendelse af dem bliver. I øjeblikket er det begrænset, hvor meget miljøaftaler benyttes, og hvor store virkninger de har.

For en umiddelbar betragtning synes miljøaftaler at rumme et betydeligt **potentiale** på lokalt plan, f.eks. i forbindelse med spørgsmål om vandkvalitet og genopretning af driftssteder, fordi udvindingsindustrien er meget **stedbundet**. Det er også på det plan, der hidtil er indgået sådanne aftaler. Desuden rummer lokale vedtægter også mulighed for den nødvendige fleksibilitet ved fastsættelse af særlige betingelser og mål for bestemte driftssteder på grundlag af en miljøvurdering og bestemt af de lokale forhold.

Kommissionen har iværksat en undersøgelse af eksisterende frivillige initiativer i EU og andre lande. Den vil inkludere en fortegnelse over **miljøaftaler** i EU. På grundlag af undersøgelsesresultaterne vil Kommissionen vurdere, hvilke yderligere muligheder der er for at benytte den slags virkemidler i udvindingsindustrien, og hvilke anbefalinger der kan fremsættes. Hvad angår miljøaftaler på EU-plan, arbejder Kommissionen på et forslag til rammeforordning, som skal løse problemer med de nuværende juridiske og institutionelle hindringer for sådanne aftaler, og som skal sikre offentlighedens medvirken.

3.1.4. *Andre initiativer*

En væsentlig forudsætning for en bæredygtig udvikling er, at miljøhensynet inddrages i alle driftsstadier, fra planlægning til genopretning af lokaliteten og efterfølgende landskabspleje. Denne fremgangsmåde er så meget mere nødvendig,

²⁴ Udført for Kommissionen i 1996.

²⁵ Meddelelse fra Kommissionen om miljøaftaler, KOM(96) 561 af 27.11.1996.

som det sommetider er svært at ændre planen for en mine og de anvendte metoder, når først udvindingen er begyndt.

Branchen har taget **frivillige initiativer** til at fremme forbedringer af virksomhedernes miljøpræstationer og give oplysning om tidligere og aktuelle resultater. Flere selskaber, herunder multinationale inden for metaludvinding, har vedtaget strategier for miljø og bæredygtig udvikling. Branchesammenslutninger har udarbejdet adfærdskodekser og programmerklæringer for deres medlemmer, hvor principperne for sektorens miljøpolitik slås fast. Der er udviklet vejledninger i bedste praksis for at illustrere, hvordan industrien stræber efter at beskytte miljøet. Et vigtigt forhold i forbindelse med sådanne adfærdskodekser er deres anvendelse i udviklingslande, hvor lovreguleringen kan være utilstrækkelig. En uafhængigt kontrolleret adfærdskodeks kan være én måde, hvorpå industrien kan vise, at den har forpligtet sig til at leve op til miljømæssige og sociale krav. Det må undersøges, om sådanne forpligtelser har tilstrækkelig megen virkning i forhold til andre styringsmidler med hensyn til at mindske påvirkningen af miljøet.

Generelt ser det dog ud til, at der i EU er færre initiativer af denne art - og at dem, der er, er mindre vidtgående - end i førende mineralproducerende lande uden for EU. Man kan ikke sige, at de har ydet noget stort bidrag til politikken på området som helhed. En mulig grund hertil er, at sådanne initiativer måske ikke betaler sig for små og mellemstore virksomheder, som dominerer branchen i EU, og dette forhold peger på behovet for aktiv indgriben fra branchens støtteorganisationer, f.eks. gennem formidling af relevante oplysninger. Som nævnt i afsnit 3.1.3 har Kommissionen lanceret en undersøgelse af frivillige initiativer i EU og andre lande for at finde frem til, hvilke virkninger og hvilken rækkevidde sådanne initiativer kan have, og for at identificere mulige modeller til videreudvikling.

Der kunne gøres store fremskridt ved at opstille **indikatorer** for miljøpræstationer, så branchens miljøpræstationer kan vurderes i detaljer, forbedringer følges og forskellige delsektorer og lokaliteter udskilles på grundlag af indflydelsen fra de geologiske forhold og de lokale økosystemer. Som eksempler på egnede indikatorer kan nævnes ressourceforbrug, udledninger til luft og vand og arealforbrug. Og først og fremmest skal indikatorerne leve op til krav om gennemskuelighed, relevans, målbarhed og analytisk forsvarlighed.

Mere omfattende miljørapportering fra udvindingsindustriens side kan få stor betydning for opstillingen af indikatorerne. Nogle virksomheder er allerede begyndt at benytte sådanne indikatorer i deres rapporter. Men kun hvis indikatorerne bygger på fælles **målestandarder**, som giver mulighed for at sammenligne og vurdere præstationer, kan brugen af indikatorer give resultater. På den måde opnås den grad af objektivitet, der er nødvendig for at forbedre dialogen mellem interessenterne, så man får en **dialog**, der bygger på objektiv analyse med mulighed for resultater i form af enighed om, hvilke mål der skal sættes for fremtidige forbedringer. En sådan dialog kan også bidrage til øget forståelse for de vilkår, branchen er underlagt med hensyn til konkurrenceevne og social udvikling.

Kommissionen opfordrer medlemsstaterne, udvindingsindustrien og andre interessenter til at fortsætte udvekslingen af oplysninger om, hvad der allerede er gjort på området, og til at drøfte, hvordan man kommer videre.

3.2. Økonomiske forhold

3.2.1. Konkurrenceevne

Økonomisk effektivitet fra en samfundsmæssig synsvinkel forudsætter, at alle miljøskader ("eksternaliteter") internaliseres i omkostningerne ved udvindingsvirksomhed og i sidste ende i prisen på det solgte produkt. Dette ville også medføre, at ressourceforbruget optimeres gennem prisme-kanismens styring af efterspørgslen, at virksomhederne tilskyndes til at investere i et optimalt niveau af forureningsbekæmpelse og forebyggelse af ulykker, og endelig at de kunne foretage den rette afvejning ved lokalisering- valg. Denne afvejning skal bl.a. omfatte brugen af højlydige malm (som giver mindre spild og/eller udledninger til miljøet) over for påvirkninger af landskabet og den biologiske mangfoldighed. Manglen på gennemførte undersøgelser gør det imidlertid stadig umuligt at sætte præcise tal på det samlede velfærdstab for samfundet som følge af miljøvirkningerne af udvindingsvirksomhed. Der må mere forskning til, før man kan sige noget bestemt om, hvor langt man kan komme med denne form for analyse, hvis formål er at tilrettelægge optimerede økonomiske styringsmidler, der måske i det lange løb kan mindske behovet for lovgivning.

Arealanvendelsesplanlægningen har direkte virkning for branchens strategier for bæredygtig udvikling. Adgang til arealressourcer er en uomgængelig forudsætning for branchens fortsatte udvikling, men kan også få kraftige miljøvirkninger, som det er nødvendigt at tage stilling til. I de senere år har vilkårene for branchens adgang til arealressourcer i stadig højere grad været påvirket af konkurrencen fra alternative arealanvendelser som f.eks. byudvikling, anlæg af infrastruktur, intensiveret udnyttelse til landbrug og beskyttelse af naturområder.

Selv om kompetencen til arealplanlægning i hovedsagen ligger hos medlemsstaternes myndigheder, har EU taget et antal strategiske **nøgleinitiativer**, som giver mulighed for en mere integreret tilgang. I denne henseende er Det Europæiske Fysisk-funktionelle Udviklingsperspektiv²⁶, hvis formål er at fremme samarbejdet mellem medlemsstaterne om en mere afbalanceret arealanvendelse i EU som middel til at opnå bæredygtig udvikling, relevant for udvindingsindustrien. Når medlemsstaterne tilrettelægger arealanvendelsesforanstaltninger, bør de desuden i henhold til direktiverne om naturtyper og vilde fugle²⁷ sikre opfyldelse af de naturbeskyttelseskrav, der gælder for områderne i Natura 2000-nettet, hvis formål er at beskytte den biologiske mangfoldighed i EU gennem bevarelse af naturtyper og af vilde dyr og planter. Kan en plan eller et projekt, f.eks. for udvindingsvirksomhed, få væsentlige virkninger for et område, der indgår i Natura 2000, skal medlemsstaten træffe de fornødne forholdsregler, som er nærmere fastlagt i naturtyperedirektivets artikel 6, så det sikres, at sådanne aktiviteter er bæredygtige ud fra et naturbeskyttelsessynspunkt.

Udvindingsindustriens aktiviteter og påvirkning af omgivelserne i EU kan ikke anskues isoleret fra verdensmarkedet. Stigende import af råvarer i EU kan få negative virkninger for det globale miljø, fordi det kræver mere transportarbejde.

²⁶ "Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union". Godkendt på det uformelle rådsmøde for planlægningsministre i Potsdam, maj 1999. Offentliggjort af Europa-Kommissionen.

²⁷ Rådets direktiv 92/43/EF af 21.5.1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter og Rådets direktiv 79/409/EØF af 2.4.1979 om beskyttelse af vilde fugle.

Desuden er det ofte svært at vurdere, hvordan miljøforholdene ved udvinding af mineraler er i udviklingslande sammenlignet med situationen i EU. Nødvendigheden af at inddrage bæredygtighedshensynet i udviklingspolitikken er særlig indlysende i denne kontekst. De erfaringer, som indhøstes ved industridrift under EU's strenge miljøkrav, giver desuden mulighed for at udvikle **bedre miljøpraksis**, som kan formidles videre til udviklingslande og dermed bidrage til, at miljømålene nås.

Også ud fra et socialt perspektiv er der en række vigtige hensyn at tage. I tyndt befolkede egne, som i forvejen presses af strukturforandringer, er der måske ikke mange alternative muligheder for økonomisk aktivitet. Minedriftens direkte og indirekte betydning for beskæftigelsen kan give muligheder for at standse affolkning. En mine har imidlertid begrænset levetid, og derfor må det fra starten planlægges, hvordan dens positive økonomiske virkninger kan videreføres efter lukningen. Desuden kan visse mineaktiviteter være skadelige for traditionelle livsformer i landdistrikter, f.eks. ved negative virkninger for lokalbefolkninger. Her bliver det tydeligt, hvor stort et ansvar branchen har for at inddrage lokalsamfundet i alle faser af planlægningen og udbygningen af en mine.

Kommissionen **anbefaler**, at medlemsstaternes myndigheder afvejer branchens behov for adgang til arealressourcer mod nødvendigheden af et højt miljøbeskyttelsesniveau. Medlemsstaterne opfordres også til at udveksle erfaringer og viden, f.eks. om hvordan man kan tildele arealressourcer til fremtidig udvinding under hensyntagen til alle relevante forhold, og hvordan der kan udvikles og anvendes omfattende og effektive beslutningsstøttesystemer, som indeholder data om arealanvendelse, biodiversitet, kulturarv, geologi og vandressourcer.

3.2.2. *Administrative procedurer*

I mange medlemsstater er det staten, der ejer udvindings- og udnyttelsesrettighederne til metalmalm og værdifulde industrimineraler. Den nationale lovgivning, normalt i form af en **minelov**, fastlægger principperne for, hvordan sådanne rettigheder kan erhverves og udøves.

Lovgivning om minedrift, miljø, sundhed og sikkerhed - både i de enkelte lande og på EU-plan - afspejler situationen i medlemsstaterne. Forskellige forhold er somme tider integreret i samme lov, f.eks. bestemmelser om miljø og arealanvendelse i mineloven. I mange tilfælde har **regionale eller lokale myndigheder** lovgivnings- og håndhævelseskompetence, f.eks. hvad angår fastsættelse af nærmere betingelser med hensyn til miljøbeskyttelse såsom arbejdsmetoder, affaldshåndtering og genopretning af driftsstedet. Tilsvarende kan der være forskellige regler for, hvilke myndigheder på hvilke niveauer der udsteder tilladelser.

Uomgængelige forudsætninger for en effektiv miljøbeskyttelse og en upartisk behandling af branchen er det, lovgivningen gennemføres ordentligt og håndhæves strengt. For at nå dertil må myndighederne udstyre sig selv med hensigtsmæssige administrative systemer og råde over viden og ekspertise på et højt niveau, så de kan håndtere opdukkende problemer effektivt.

En effektiv anvendelse af de mange **administrative procedurer**, som regulerer branchen, har også stor betydning for opretholdelsen af et erhvervsklima, som gør det tiltrækkende at investere i den. Dette gælder med endnu større vægt for små og mellemstore virksomheder, som er særlig følsomme over for administrative byrder.

Det ville være nyttigt at undersøge, hvordan disse procedurer er tilrettelagt og fungerer i medlemsstaterne, og på det grundlag udveksle viden og finde frem til eksempler på bedste praksis.

Kommissionen opfordrer medlemsstaterne og udvindingsindustrien til at indkredse de aspekter af den nationale minelovgivning, der er mest relevante for erhvervs klimaet og for branchens konkurrenceevne, så der bliver grundlag for fremtidig "benchmarking" af denne lovgivning.

3.3. Sociale præstationer og beskæftigelse

På området **sundhed og sikkerhed** har branchen i de senere år gjort fremskridt, hvad der har ført til en markant nedgang i antallet af ulykker. Ulykkesstatistikkerne viser dog stadig, at der er tale om en højrisikobranche, og yderligere forbedringer er påkrævet, hvis man skal nærme sig tallene for andre industrigrene. Dette spørgsmål ser dog ikke ud til give anledning til lige så megen offentlig bekymring som miljøbeskyttelsesproblemet.

En højtuddannet arbejdsstyrke er vigtig for branchens konkurrenceevne. Den lange tradition for minedrift gør, at EU råder over fortræffelig menneskelig kapital på dette område. Mineindustriens begrænsede størrelse i EU har imidlertid begrænset bevilningerne til **videregående uddannelser** inden for mineteknik. Sådanne uddannelser er en forudsætning for branchens konkurrenceevne og for innovation og ny teknologi, og de giver også mulighed for at øge vores viden og bevidsthed om miljøbeskyttelse i alle faser af udvindingsevne. Hvad angår tilgangen af arbejdskraft i fremtiden, må branchen også blive i stand til at kommunikere effektivt om sine præstationer inden for sundhed og sikkerhed for at kunne tiltrække medarbejdere med de nødvendige kvalifikationer i tilstrækkeligt antal.

Kommissionen **anbefaler**, at medlemsstaterne undersøger udvindingens behov for videregående uddannelser til støtte for branchens fremtidige konkurrenceevne. Branchen bør selv være aktivt med i processen, f.eks. ved sponsoring af uddannelsescentre. I den forbindelse byder Kommissionen velkommen til det initiativ, som en række europæiske tekniske universiteter og europæisk industri har taget for at oprette et netværk for samarbejde og studenterudveksling inden for minedrift og mineralteknik - et initiativ, som Fællesskabet støtter gennem Socrates-programmet.

3.4. Forskning og teknologiudvikling

Der er foregået en hurtig udvikling af ny teknik i branchen, især inden for metalmalme. Moderne **teknologi til informationshåndtering og udnyttelse af informations- og kommunikationsteknologi** har effektiviseret prospektering ved hjælp af realtidsprocesser, og dermed på en gang reduceret omkostningerne og kapitalrisikoen. Mere effektive prospekteringsmetoder og overvågning af udvindingsevne med dataindsamling ved hjælp af telemåling og digitale databehandlingsteknikker, laboratorieanalyse, anvendelse af udstyr og vurdering af miljøvirkninger har øget både produktiviteten og miljøpræstationerne. E-handel har foreløbig ikke haft de store virkninger i råvaresektoren, men dette vil efter al sandsynlighed ændre sig, efterhånden som der udvikles internetbaserede varebørser og handelsmuligheder, hvad der vil skærpe konkurrencen i branchen yderligere.

Fællesskabet støtter gennem sine forskningsprogrammer et bredt spektrum af foranstaltninger på dette område. Under det fjerde rammeprogram (1994-1998) er der ydet over 40 mio. euro i tilskud til mere end 50 projekter over temaer som minedrifts- og tunnelboringsteknologi, sten til dekorative formål, renere forarbejdningsteknologi for malme og industrimineraler samt prospekteringssteknologi. Enkeltprojekter har handlet om emner som udsivning af sur lud fra miner og vandforurening, computerintegrerede systemer og processer og forbedring af produktkvaliteten. Programmet har også støttet det **europæiske netværk for udvindingsindustrien** (European Thematic Network on Extractive Industries: EUROTHEN), som er oprettet på Europa-Kommissionens initiativ. Netværket omfatter deltagerne i de forskningsprojekter, som programmet støtter, og udgør et europæisk forum for udveksling af erfaringer og drøftelse af problemer. Det skal lette integrering og formidling af teknologi, forskermobilitet, og det skaber samspil mellem branchen og myndighederne på området bæredygtig udvikling.

Det femte forskningsrammeprogram (1998-2002) og dets temaprogram for konkurrence- og bæredygtig vækst tager industriens behov op i nøgleaktionen om innovative produkter, processer og organisationsformer og i generiske aktiviteter vedrørende nye og forbedrede materialer. CRAFT-programmet fokuserer på små og mellemstore virksomheder, og dets tematiske prioriteter og målsætninger ligger på linje med det femte rammeprogram.

I temaprogrammet for energi, miljø og bæredygtig udvikling med nøgleaktionen om bæredygtig forvaltning af vandressourcerne og vandets kvalitet forskes der i genopretning af lokaliteter, der er blevet forurenede af udvindingsvirksomhed, og i forvaltning af vand, der siver ud fra miner. Formålet er at udarbejde avancerede retningslinjer for bedre miljøbeskyttelse.

For yderligere at styrke FTU-indsatsen har Kommissionen foreslået, at der etableres **et europæisk forskerfællesskab**²⁸. Målet er at opnå en bedre koordination af forskningsaktiviteterne - både på EU-plan og i de enkelte lande. Der vil blive lagt særlig vægt på netsamarbejde mellem videncentre, en fælles tilgang til forskningsinfrastruktur og styrkelse af forskermobiliteten i Europa. Dette vil give udvindingsindustrien flere muligheder for at forbedre sin konkurrenceevne og sine miljømæssige og sociale præstationer. Kommissionen tilskynder industrien til at tilvejebringe en fælles **europæisk platform** for at udnytte mulighederne i det europæiske forskerfællesskab. I betragtning af branchens uensartede karakter og de mange små og mellemstore virksomheder vil en sådan platform have stor betydning for samordning og formidling af resultater og for udpegningen af fremtidige forskningsfelter.

3.5. Udvidelsen

I ansøgerlandene ligner brancheforholdene strukturelt til en vis grad forholdene i EU. Den omfatter nemlig en forholdsvis lille metaludvindingssktor og større sektorer for industri- og byggemineraler, som forsyner hjemmemarkedet. Udvinning af metaller foregår mest i Bulgarien, Rumænien, Tyrkiet og - ikke mindst - Polen. Industrimineralsektoren er også stor i disse lande og desuden i Tjekkiet.

²⁸

Meddelelse fra Kommissionen "Mod et europæisk forskningsrum", KOM(2000) 6 af 18.1.2000.

Strukturomlægning og privatisering har hidtil været mest vellykket inden for industri- og byggemineraler, hvor der er gjort store **udenlandske investeringer** i udvindingsvirksomhed og i dertil knyttede forarbejdningsaktiviteter. I metalsektoren er det gået meget langsommere; de udenlandske investeringer har være ubetydelige, hvad der dels skyldes den lave kvalitet af mange af de malme, der nu brydes, dels et utilstrækkeligt lovgrundlag og endelig en tung arv af **miljøskader** fra fortiden, selv om erstatningsansvarsforholdene i regionen ikke skulle virke særlig afskrækkende.

Udvindingsindustrien og de berørte regioner står over for meget store problemer med at leve op til både økonomiske, sociale og miljømæssige krav. Det er svært at vurdere størrelsen af den samlede **beskæftigelse** i branchen, men den ligger antagelig højere end i EU, hvad der afspejler den langt lavere produktivitet i de øst- og centraleuropæiske lande. Den omstrukturering af mange af virksomhederne, som er nødvendig for at klare konkurrencepresset fra Vesteuropa og resten af verden, vil uundgåeligt resultere i afskedigelser og sociale tilpasninger, hvad der kan få alvorlige regionale og lokale virkninger. De fleste virksomheder bliver nødt til at forbedre deres miljømæssige og sociale præstationer, og i mange tilfælde mangler der de oplysninger, som kunne lette denne proces. **Ikke mindst er der et presserende behov for miljømæssig genopretning af et stort antal driftssteder, som det har vist sig ved den seneste tids ulykker i Rumænien.**

Kommissionen opfordrer indtrængende ansøgerlandene til at fremskynde branchens privatisering og omstrukturering. En vellykket udvidelse forudsætter, at hele EU's regelværk vedtages, gennemføres og håndhæves. Kommissionen mener, at der bør udarbejdes en fortegnelse over lokaliteter, der er særlig hårdt ramt eller truet af miljøskader fra udvindingsvirksomhed i de øst- og centraleuropæiske lande, så det kan bedømmes, hvordan der kan ydes bistand til at foretage de nødvendige afhjælpende foranstaltninger, og hvad der må gøres for at forebygge fremtidige mineulykker. Forureneren betaler-princippet kan passende anvendes på eksisterende ramte eller truede steder. Kommissionen minder også om, at en stabil og forudsigelig lovramme har stor betydning for tilbøjeligheden til at **investere** i branchen, og investeringer har en nøglerolle at spille med hensyn til prospektering, omstrukturering af eksisterende driftssteder og formidling af bedste praksis. Da ikke blot miljøhensyn, men også økonomiske hensyn skal indgå i afvejningen i planlægningsfasen, vil oprettelse af nye driftssteder måske være den mest effektive måde at udvikle sektoren på i disse lande. På dette område kan industrisamarbejde spille en væsentlig rolle, og Kommissionen vil fortsat tilskynde EU-industrien til at tage passende initiativer med dette formål.

4. OPFØLGNING

I denne meddelelse har vi peget på en række komplekse forhold, som må tages under behandling gennem velafvejnet hensyntagen til økonomiske, miljømæssige og sociale mål for at sikre en bæredygtig udvikling af udvindingsindustrien. Der er behov for en sammenhængende EU-politik, som kan tage fat på disse forhold.

Hovedlinjerne i denne politik er allerede anført i meddelelsen, som skitserer en række mulige EU-aktioner, hvoriblandt en bedre dialog mellem de interesserede parter spiller en afgørende rolle. Andre emner for en politisk indsats er: sikkerhedsledelse og forebyggelse af industrielle risici, bedste eksisterende teknikker i branchen, specifikke krav til forsvarlig håndtering af mineaffald og erstatnings-

ansvar for miljøskader. Kommissionen vil inden længe forelægge en meddelelse med en handlingsplan for disse spørgsmål som opfølgning af ulykkerne i Baia Mare og Aznalcollar.

Dertil kommer, at der er ved at blive foretaget en undersøgelse af, hvilke initiativer branchen kan tage frivilligt, og hvordan sådanne initiativer kan bidrage til branchens generelle miljøpræstationer.

En bedre dialog spiller en central rolle i bestræbelserne for at gøre mineraludvindingsindustrien mere bæredygtig. Hvad angår eksisterende strukturer for dialog, så finansierer og administrerer Kommissionen et Stående Udvalg for **Bedriftssikkerhed og Sundhedsbeskyttelse** inden for Minedrift og Anden Mineraludvindende Virksomhed, som er nedsat ved en rådsafgørelse²⁹. Det består af nationale repræsentanter for regeringerne, arbejdsgiverorganisationer og lønmodtagerorganisationer. Det søger for tiden at intensivere sine kontakter med ansøgerlandene. Dets opgave er at sikre en effektiv informationsudveksling, at udarbejde henstillinger, retningslinjer og forslag til medlemsstaterne og at bistå Kommissionen med at forberede relevante foranstaltninger med det formål at forbedre branchens arbejdsmiljø.

På et uformelt plan har Kommissionens tjenestemænd ført regelmæssige rådslagninger med eksperter fra medlemsstaterne og industrirepræsentanter i Gruppen om Råvareforsyninger. Her har man især drøftet de hovedspørgsmål, der er opstået med hensyn til konkurrenceevnen. For nylig er de første skridt taget til at inddrage andre interessenter i gruppens arbejde, herunder NGO'er og fagforbund.

Af andre fora findes der **EUROTHEN**, som allerede har været nævnt i afsnit 3.4, og **EuroGeoSurveys**, der er et konsortium af nationale organer for geologiske undersøgelser i medlemsstaterne og i Norge og Island.

Som nævnt påvirkes udvindingsindustriene direkte eller indirekte af adskillige af EU's politikker og programmer, herunder på miljø-, erhvervs-, beskæftigelses- og forskningsområdet. De foranstaltninger, som her er nævnt, navnlig vedrørende indsamling og formidling af informationer og identificering af bedste praksis, vil bidrage til at gøre udvindingsindustrien mere bæredygtig. Men skal der for alvor gøres fremskridt, så må både branchen og andre interessenter gå helhjertet ind i et samarbejde på et objektivt og gennemskueligt grundlag med det sigte at fremme branchens bæredygtighed.

De eksisterende særskilte strukturer på forskellige områder viser, at der er behov for at etablere mere strømlinjede rammer for en dialog, hvor alle interessenter i fællesskab kan undersøge de forskellige aspekter af en bæredygtig udvikling af udvindingsindustrien som helhed. Skal dialogen lykkes, må den omfatte **medlemsstaterne, arbejdsmarkedets parter, NGO'er og andre interessenter foruden Kommissionen**. Kommissionen er villig til at bidrage til rammer, der kan styrke og intensivere dialogen om alle vigtige spørgsmål, som branchen er berørt af. Den opfordrer medlemsstaterne, arbejdsmarkedets parter, NGO'er og andre interessenter til at stille forslag om, hvordan, under hvilke former og med hvilke

²⁹

Rådets afgørelse 74/326/EØF af 27.6.1974.

målsætninger sådanne rammer kan etableres, og til at pege på, hvad vilkårene er for at nå til håndgribelige resultater.