

DA

DA

DA



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 2.2.2011
KOM(2011) 25 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

**IMØDEGÅELSE AF UDFORDRINGERNE PÅ RÅVAREMARKEDERNE OG MED
HENSYN TIL RÅSTOFFER**

1. INDLEDNING

I de senere år har råvaremarkederne i stigende grad udvist volatilitet og været præget af hidtil usete prissvingninger. Priserne på alle de vigtigste råvaremarkeder, herunder for energi, metal og mineraler, landbrug og fødevarer, steg brat i 2007 og toppede i 2008; de faldt voldsomt fra andet halvår af 2008 og har siden sommeren 2009 igen været stigende. I større eller mindre omfang har disse prisudsving afspejlet sig i forbrugerpriserne, hvilket ind imellem har ført til social uro og afsagn.

Årsagerne til den nuværende udvikling ligger i en række ændringer i de globale udbuds- og efterspørgselsmønstre og i de kortvarige pludselige, voldsomme stigninger på de vigtigste markeder for råvarer og råstoffer. Årene 2002-2008 var præget af en voldsom stigning i efterspørgslen efter råstoffer drevet af stærk global økonomisk vækst, særligt i vækstlande såsom Kina. Denne stigning i efterspørgslen vil tage yderligere fart på grund af den hurtige yderligere industrialisering og urbanisering i lande såsom Kina, Indien og Brasilien. Kina er allerede den største forbruger af metaller i verden – dets andel af kobberforbruget f.eks. er steget fra 12 % til ca. 40 % i løbet af de sidste 10 år¹. Prisbevægelserne er blevet forværret af en række strukturelle problemer i forsynings- og distributionskæden for forskellige råvarer, herunder problemer med de til rådighed værende transportinfrastrukturer og -ydelser. Denne udvikling kommer på et tidspunkt, hvor det kræver effektiv og sikker adgang til råstoffer, hvis EU's industri skal være konkurrencedygtig.

Derudover mærker markederne den stadig større indvirkning fra finansverdenen med en betydelig stigning i de finansielle investeringsstrømme til råvaderivatmarkederne i de seneste år. Mellem 2003 og 2008 f.eks. forøgede de institutionelle investorer deres investeringer i råvaremarkederne fra 13 mia. EUR i 2003 til mellem 170 og 205 mia. EUR i 2008. Til trods for, at finanskrisen afbrød den stigende tendens, nærmede de finansielle situationer sig deres toppunkt fra 2008 – eller oversteg det endog – på mange markeder i 2010, og særligt indekshandlens investering er steget kraftigt. Selv om man stadig drøfter den relative betydning af de mange faktorer, der påvirker råvarepriserne, er det klart, at prisbevægelserne på en række råvaremarkeder i højere grad er blevet indbyrdes afhængige, og at råvaremarkederne er blevet knyttet tættere til finansmarkederne².

Denne udvikling har ført til, at der i stigende grad efterspørges et politisk udspil til at afbøde de negative konsekvenser af disse bevægelser for både producenter og forbrugere, navnlig de mest sårbare af dem. Det har skabt opmærksomhed på det højeste politiske niveau, herunder på de seneste G20-topmøder.

Problemerne med råvarepriser og råstoffer er tæt forbundne og hører ind under politikken for finansielle markeder, udvikling, handel, industri og forholdet udadtil. Europa-Kommissionen har derfor truffet en række initiativer. Allerede i 2008 henledte Europa-Kommissionen opmærksomheden på den strategiske betydning af at opstille en politik for råstoffer ved at

¹ World Metals Statistics Bureau – 2009 Yearbook.

² CFTC "Staff report on commodity swap dealers and index traders with Commission recommendations", Washington, 2008. American Economic Review 99. Kommissionens meddelelse KOM(2008) 821, "Fødevarerpriser i Europa" og det ledsagende arbejdsdokument SEC(2008) 2971, "Task force on the role of speculation in agricultural commodities price movements - Is there a speculative bubble in commodity markets?".

lancere råstofinitiativet³. Siden hen har den truffet foranstaltninger inden for denne ramme med henblik på at sikre stabil adgang til råstoffer både i og uden for EU samt med hensyn til ressourceeffektivitet og genanvendelse. Den indledte også en række indgående overvejelser over råvaremarkederne i almindelighed og over fødevarepriserne og fødevarerensikkerheden i særdeleshed⁴. Som reaktion på finanskrisen har den lanceret en række foranstaltninger, der skal forbedre finansmarkedernes regulering, integritet og åbenhed, og for ganske nylig har den stillet forslag om regulering af energimarkederne.

Denne meddelelse giver et overblik over, hvad der er blevet opnået inden for hvert af disse områder, og over de næste skridt, det planlægges at tage for at føre arbejdet videre. Dette arbejde indgår i Europa 2020-strategien, der skal sikre intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst, og hænger tæt sammen med flagskibsinitiativet til et ressourceeffektivt Europa⁵. Det vil indgå i arbejdet i G20, der ved Pittsburgh-topmødet blev enige om at forbedre de finansielle markeds og råvaremarkederne regulering, funktionsmåde og gennemsigtighed med henblik på at takle de drastiske prisstigninger på råvarer⁶. Dette tilsagn blev styrket i november 2010 under G20-topmødet i Seoul, hvor man lovede at takle volatiliteten på fødevaremarkederne og den ekstreme volatilitet i fossilt brændsel⁷.

2. UDVIKLINGEN PÅ DET GLOBALE RÅVAREMARKED

De grundlæggende betingelser, herunder uventede ændringer i de globale økonomiske vilkår som følge af den kraftige vækst i efterspørgslen fra vækstmarkedøkonomierne, har spillet en central rolle som driftkraft i udviklingen på råvaremarkederne⁸. Andre faktorer, der også har spillet en rolle, er knaphed i udbuddet og monetær politik og i de senere år forskellige politiske ad hoc-foranstaltninger. Eksportrestriktioner, foranstaltninger ved grænserne og ny politik for oplagring har haft konsekvenser for fødevarepriserne i opløbet til krisen i fødevarepriser i 2008. Øget brug af landbrugsjord til fremstilling af vedvarende energi har medført en forstærket sammenhæng mellem udviklingen i landbrugs- og energipriser. Prisbevægelserne er også blevet forværret af en række strukturelle problemer i forsynings- og distributionskæden for forskellige råvarer⁹.

Hvert råvaremarked fungerer forskelligt afhængig af råvarens art, de handlendes behov og den historiske udvikling. Der findes ikke nogen samlet model for organisationen af råvaremarkederne og dermed for, hvordan priserne fastsættes. Der er en høj grad af standardisering i handlen med visse råvarer, mens handlen på andre markeder kan foregå forskelligt afhængigt af de enkelte markedsdeltageres særlige behov. Markedet for derivater¹⁰ på grundlag af råvarer har eksisteret længe og spiller en rolle for risikofordelingen i forbindelse med engagementer for både producenter og brugere af forskellige råvarer. På samme måde, som de underliggende råvarer kan handles på forskellige måder, kan derivater

³ KOM(2008) 699, "Råstofinitiativet – opfyldelse af vores kritiske behov for vækst og arbejdspladser i Europa".

⁴ KOM(2009) 591, "En bedre fungerende fødevareforsyningskæde i Europa", og KOM(2010) 127, "EU-rammepolitik for bistand til løsning af udviklingslandenes fødevarerensikkerhedsproblemer".

⁵ KOM(2010) 2020, "Europa 2020", og KOM(2011) 21, "Flagskibsinitiativet Et ressourceeffektivt Europa under Europa 2020-strategien".

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

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

⁸ Se f.eks. IOSCO, Task Force on Commodity Futures, Report to the G20, november 2010.

⁹ KOM(2009) 591, "En bedre fungerende fødevareforsyningskæde i Europa".

¹⁰ Et derivat kan defineres som et økonomisk aktiv, som regel en kontrakt mellem to eller flere parter, der afleder sin værdi fra andre aktiver, værdipapirer eller endog indekser.

handles bilateralt i fri handel, almindeligvis betegnet OTC, eller på officielle børser. Dertil kommer, at penge- og finansieringsinstitutternes rolle og derivaternes betydning er meget forskellige fra det ene marked til det andet. I de følgende afsnit vil visse konkrete aspekter af udviklingen på energimarkedet og markedet for landbrugsvarer og den stigende indbyrdes afhængighed mellem råvarer og de dermed forbundne finansielle markeder blive gennemgået.

2.1. Udviklingen på de fysiske markeder

2.1.1. Energi (olie, elektricitet, gas)

Oliemarkederne er integrerede, likvide og globale, og de anses generelt for især at være drevet af grundlæggende økonomiske forhold, men også af geopolitiske betragtninger, den rolle, Organisationen af Olieeksporterende Lande (OPEC) indtager, og ikke-fysisk handel. Der er sket en væsentlig udvikling med hensyn til finansielle investeringsinstrumenter, derivatinvesteringsinstrumenter og handelsteknologi. G20 fremhævede under topmødet i Seoul den vigtighed, det har for den økonomiske vækst, at energimarkederne er velfungerende og gennemsigtige. G20 har arbejdet for gennemsigtighed på det fysiske marked og taklet volatiliteten på fossilt brændsel og udfasningen af ineffektiv støtte til fossilt brændsel.

Gasmarkedet, som i stigende grad påvirkes af udviklingen i ukonventionelle kilder, har traditionelt bygget på langsigtede kontrakter indgået i fri handel (OTC-kontrakter). På grund af udbredelsen af flydende naturgas bliver gas også i stigende grad handlet på et globalt og likvidt marked, hvor det bliver til en råvare. Elektricitet er det mindst globale energimarked, da der af fysiske grunde er begrænsede muligheder for transport af den over lange afstande, nemlig på grund af manglende muligheder for oplagring og energitab. Markedets geografiske rækkevidde er derfor mindre end for andre energiråvarer.

Elektricitetsmarkederne (og gasmarkederne) i EU er stadig mere integrerede som følge af det indre marked. De er blevet påvirket af udviklingen af energibørser og andre organiserede markeder samt OTC-markeder med børsmæglere, der både kan bruges til fysisk levering og risikoafdækning. Det forholder sig stadig sådan, at markedspriserne er yderst følsomme over for, om der aktuelt genereres eller kan forventes at genereres elektricitet, da elektricitet ikke kan lagres i industrielt omfang.

2.1.2. Landbrug og fødevarer sikkerhed

Produktionen af de fleste landbrugsvarer, særligt afgrøder, er stærkt præget af årstiden, og udbuddet af dem kan ikke altid hurtigt tilpasses ændringer i priser eller efterspørgslen. Dette betyder, at landbrugsmarkederne i en vis grad er variable. Strukturelle faktorer, såsom befolkningstilvækst, rift om landbrugsarealerne og konsekvenserne af klimaforandringen kan bidrage til stadig større spændinger på landbrugsmarkederne. Volatiliteten på landbrugsvarer er imidlertid i den seneste tid taget til og er nået op på et hidtil uset niveau. Dette er tilfældet både på EU-markederne og de internationale markeder og både på spot- og terminsmarkederne. Inden for EU har en række reformer af den fælles landbrugspolitik væsentligt reduceret støttepriser og dertil knyttede foranstaltninger. Som følge heraf er råvareproducenterne og de handlende mere udsatte ved ændringer i markedspriserne, og de er derfor – selv om dette ikke er tilfældet inden for alle landbrugssektorer – mere tilbøjelige til at bruge terminsmarkederne til at dække deres risici. Handel med optioner og OTC-derivater er også i vækst. Disse faktorer er i et vist omfang forklaringen på den øgede aktivitet på børserne, der er baserede i EU, og giver særlig anledning til to problematikker: fødevarer sikkerhed og behovet for øget gennemsigtighed på markederne for landbrugsvarederivater.

Fødevarer sikkerhed er en af de væsentligste faktorer, der vil udgøre drivkraften i fremtidig reform af den fælles landbrugspolitik¹¹. En stærk landbrugssektor er af afgørende betydning for, at den yderst konkurrenceprægede fødevarerindustri kan blive ved med at være en væsentlig del af EU's økonomi og handel og en vigtig bidragsyder til de internationale markeder. Dette er grunden til, at EU i forbindelse med Doha-runden har accepteret en vigtig landbrugspakke på betingelse af, at der nås en ambitiøs, afbalanceret og omfattende generel aftale.

Ekstrem volatilitet i fødevarerpriserne påvirker både producenter og forbrugere og har alvorlige virkninger på fødevarer sikkerheden for importerende udviklingslande. Under pludselige prisstigninger – som i 2007 og 2008 – reducerede mange fattige i udviklingslandene deres indtagelse af fødevarer¹². Stigningerne i fødevarerpriserne i 2010 kan føre til en ny stigning i fejlernæring, humanitære behov og sociale spændinger og uroligheder blandt de svagere stillede forbrugere i verden. Selv om højere globale priser kunne stimulere landbrugsproduktionen, fungerer prisafsmittningen ofte dårligt. I mange udviklingslande er råvaremarkederne ofte afskåret fra verdensmarkederne, eller i bedste fald sendes signaler om verdenspriserne videre til hjemmemarkederne med betydelig forsinkelse, så det ofte trækker ud med at få en reaktion i det indenlandske udbud.

Flere undersøgelser foretaget af FN's Levnedsmiddel- og Landbrugsorganisation, OECD, Kommissionen og andre har sat fokus på kombinationen af udviklingen i henholdsvis udbud og efterspørgsel, der er blevet forværret af økonomiske og politiske faktorer på kort sigt (heriblandt eksportrestriktioner), som er forklaringen på en del af den konstaterede ekstreme volatilitet, herunder særlige faktorer på de finansielle markeder, der kan have forstærket prisændringerne. Til trods for de resterende usikkerhedsmomenter er der på grundlag af de prognoser for landbrugsvarer, der er udarbejdet af en række organisationer, herunder Kommissionens seneste prognoser på mellemlang sigt, tre klare konklusioner for landbrugsvarer:

- Priserne på landbrugsvarer forventes fortsat at ligge højere end deres historiske gennemsnit og at ændre den nedadgående tendens, de har haft længe – i det mindste i en overskuelig fremtid.
- Der forventes også fortsat at være stor prisvolatilitet, selv om der er usikkerhed med hensyn til årsagerne hertil og varigheden af den.
- Prisniveauet for produktionsmidler i landbruget vil sandsynligvis også fortsat ligge højere end de historiske tendenser.

Kombinationen af ovennævnte faktorer indebærer, at højere priser på landbrugsvarer ikke nødvendigvis vil føre til en højere indkomst for landmændene, særligt ikke, hvis deres margin indsnævres af øgede omkostninger. Derudover er det klart, at der er potentielle problemer for lande, der er nettoimportører af fødevarer, og mere generelt for de mest sårbare forbrugere som følge af prisernes virkning på inflationen i fødevarer. Selv om der hører en vis grad af udsving med til landbrugsmarkederne, er volatilitet ikke til fordel for hverken producenter eller brugere.

¹¹ KOM(2010) 672, "Den fælles landbrugspolitik på vej mod 2020".

¹² FAO, WFP, The State of Food Insecurity in the World, oktober 2010.

2.1.3. Råstoffer

Råstoffer omfatter metalliske mineraler, industrielle mineraler, byggematerialer, træ, naturgummi. Til forskel fra elektricitet handles råstoffer globalt. For så vidt angår priser og markeder beror den vigtigste forskel på, om de handles på børser. For eksempel handles uædle metaller såsom aluminium, kobber, bly, nikkel, tin og zink på børser, hvor London Metals Exchange fører an på verdensplan. Mange af EU's kritiske råstoffer, såsom kobolt, gallium, indium og sjældne jordarter, handles ikke på London Metals Exchange. Markedet for disse materialer er mindre gennemsigtigt, og de mængder, der handles, er meget små sammenlignet med andre materialer.

De globale markeder for metaller og mineraler følger i almindelighed et cyklisk mønster på grundlag af udbud og efterspørgsel. Årene 2002-2008 var imidlertid præget af en voldsom stigning i efterspørgslen efter råstoffer, drevet af stærk global økonomisk vækst, særligt i vækstlandene. Dette afspejledes i hidtil uset høje prisniveauer. De seneste tendenser viser, at efterspørgslen efter råstoffer endnu engang vil blive drevet af den fremtidige udvikling af de nye vækstøkonomier og af den hurtige spredning af vigtige støtteteknologier.

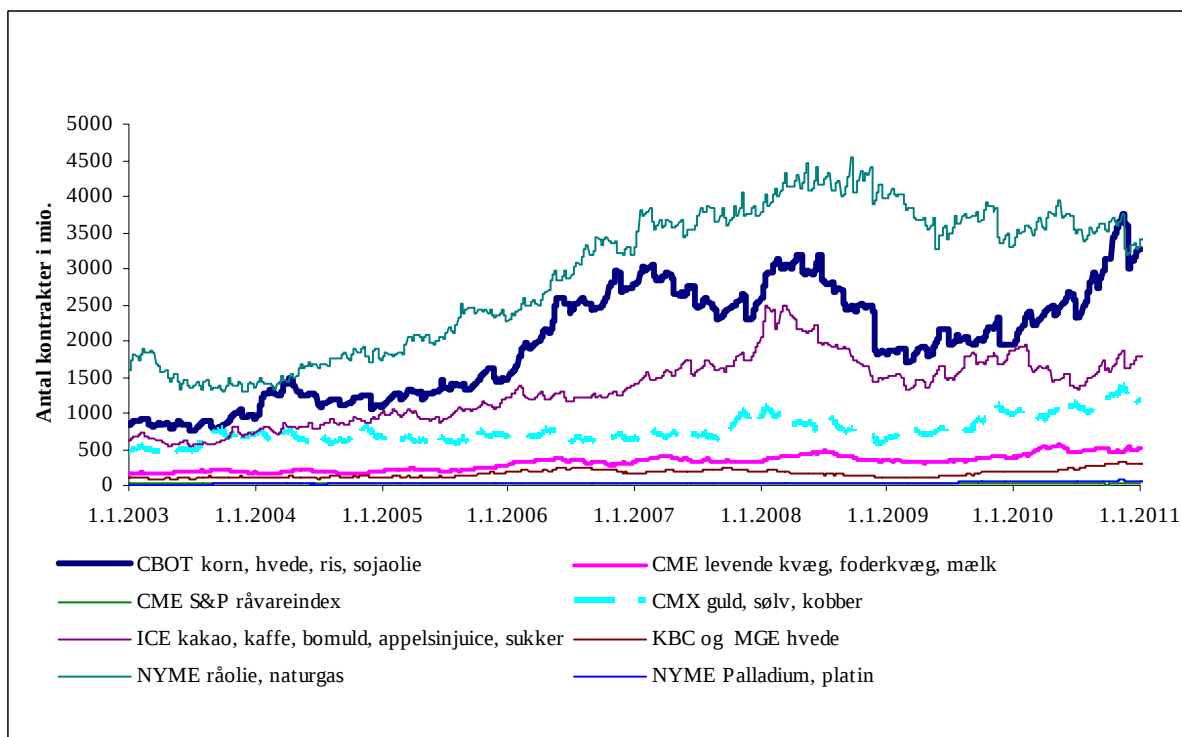
På disse markeder giver det i stigende grad anledning til bekymring, at visse lande har truffet foranstaltninger til at sikre deres indenlandske industri privilegeret adgang til råstoffer, herunder gennem eksportbegrænsninger. Disse foranstaltninger giver fordrejninger på de globale markeder og usikkerhedsmomenter i de sædvanlige strømme af råvarer. Foranstaltningerne kan både berøre industrialiserede lande og udviklingslande, eftersom næsten ingen økonomi er selvforsynende med alle råstoffer. Særligt kan de mindst udviklede lande i særlig grad være afhængige af import af råvarer og kan derfor lide under manglen på multilaterale regler på områder såsom eksportafgifter, eller de kan lide under, at reglerne er utilstrækkelige. Derudover reagerer virksomhederne forskelligt på prissvingninger, f.eks. ved at opbygge lagre, forhandle kontrakter med lang løbetid eller dække prissikoen ved hjælp af futureskontrakter. Visse af disse reaktioner kan forværre knapheden i udbuddet.

2.2. Større indbyrdes afhængighed mellem råvarer og de dermed forbundne finansielle markeder

Råvarederivater giver producenterne og brugerne mulighed for at dække risikoen i forbindelse med den fysiske produktion og prisusikkerhed. De ses også i stigende grad som rent finansielle investeringer. På den baggrund er de finansielle investeringer i derivatmarkedet for råvarer vokset betydeligt i de senere år (se figur 1).

Råvaremarkederne og de finansielle markeder er således i stadig stigende grad indbyrdes forbundne og deler et stadig større antal deltagere, der ønsker risikostyringsredskaber og investeringsmuligheder. Spotmarkedernes likviditet, effektivitet og tilgængelighed styrkes, når derivatmarkederne er velfungerende, og omvendt. Tilstrækkelig og pålidelig information om grundlæggende forhold på markedet, såsom om produktionens og forbrugets størrelse, kapaciteten i netværket og rørledningerne osv., samt omfanget af den handel med råvarer, der finder sted, er nødvendig for en gennemsigtig og korrekt prisdannelse både på spot- og derivatmarkederne. Derivatmarkederne anvendes imidlertid ikke kun af handelsselskaber til risikostyring, de bruges også af finansieringsinstitutter som led i deres strategi til risikofordeling. Priserne på råvarefutures (dvs. derivater, der er noteret i organiserede handelscentre) tjener derudover tit som benchmark, f.eks. så de får indflydelse på detailpriser på energi og fødevarer for EU-forbrugerne.

Figur 1: Transaktioner på råvarederivatmarkederne (i alt åbne kontrakter om futures og optioner)



Kilde: U.S. Commodity Futures Trading Commission. (fra Reuters Ecwin)

Det ligger i sagens natur, at værdien af en derivatkontrakt afhænger af værdien af det underliggende marked. Dette er særligt tilfældet, når det underliggende marked er et fysisk marked. Priserne på råvarederivater og de underliggende fysiske råvarer er således indbyrdes forbundne. Råvarederivatmarkederne kan derfor ikke ses isoleret fra råvaremarkederne eller omvendt.

Det er imidlertid en kompliceret sag at fastslå, hvad der er årsag og virkning i forholdet mellem finansielle og fysiske markeder. Klarlæggelsen af deres indbyrdes forhold kompliceres af, at ikke alle fysiske markeder har de samme kendetegn. En række forskellige faktorer spiller ind, hvoraf nogle kun gør sig gældende for enkelte markeder, og som følge heraf er der en forskellig markedsdynamik, der spiller ind i de forskellige sektorer. På nuværende tidspunkt bliver det endnu sværere at vurdere den nøjagtige karakter og det nøjagtige omfang af forbindelsen mellem prisdannelsen på råvaremarkeder og den stigende betydning af derivatmarkeder, fordi der mangler gennemsigtighed på disse markeder.

Selv om der er en stærk sammenhæng mellem positionerne på derivatmarkederne og spotpriserne, er det stadig vanskeligt fuldt ud at vurdere det indbyrdes samspil og konsekvenserne af bevægelser på derivatmarkederne for volatiliteten på det underliggende fysiske marked. Hvis man søger at klarlægge deres indbyrdes forhold, bliver det yderligere kompliceret af, at ikke alle fysiske markeder har de samme kendetegn, og at der er en forskellig markedsdynamik i de forskellige sektorer. Det kræver derfor mere arbejde, før denne udvikling fuldt ud kan forstås¹³.

På nuværende stadium er det imidlertid allerede klart, at der bør være en højere grad af gennemsigtighed og rapporteringsforpligtelser både på de underliggende fysiske markeder og

¹³ Hvoraf en del allerede er undervejs (se afsnit 3.2) i nært samarbejde med de relevante internationale samarbejdspartnere, navnlig USA, med henblik på at sikre sammenhæng i reglerne.

på derivatmarkederne. Øget gennemsigtighed og lettere tilgængelige informationer om de fysiske markeder vil sætte investorerne i stand til at træffe beslutninger på et informeret grundlag og vil dermed bidrage til en hensigtsmæssig prisdannelse samt gøre det lettere at konstatere og forebygge misbrug. Men derudover har den seneste prisvolatilitet vist, at mulighederne for, at aktørerne på de fysiske markeder kan fordele deres prisrisici, bør bevares, mens det bør sikres, at der sker en indgående og effektiv overvågning af markedsudviklingen. Dette er af særlig betydning for udviklingslande, der er importører af fødevarer. I denne sammenhæng kunne det også tages under overvejelse at træffe yderligere målrettede lovgivningsforanstaltninger, såsom at indføre positionsbegrænsninger, når det anses for nødvendigt.

3. EU'S POLITISKE UDSPIL SOM REAKTION PÅ UDVIKLINGEN PÅ RÅVAREMARKEDERNE

På EU-plan er der blevet taget initiativ til at øge myndighedstilsynet, integriteten og gennemsigtigheden i handlen på energimarkederne¹⁴. Der er også blevet truffet en række initiativer til at forbedre fødekædens funktionsmåde og gennemsigtigheden på markederne for landbrugsvarer. Som led i de reformer af reguleringen af de finansielle markeder, der er undervejs, har Kommissionen også kortlagt, hvilke foranstaltninger der kan skabe større integritet og gennemsigtighed på markederne for råvarederivater.

3.1. Fysiske markeder

3.1.1. Energi (olie, elektricitet, gas)

Kommissionen har i sit forslag om at fastsætte klare regler, der forbyder markedsmisbrug på engrosmarkederne for elektricitet og gas med støtte i en ramme for overvågning af markedet overalt i EU og nye håndhævelsesbeføjelser for energimyndighederne, vist, at den er parat til at handle for at sikre, at energimarkederne fungerer rigtigt¹⁵. Dette vil medvirke til at sikre, at EU's virksomheder og borgere får alle fordelene ved det indre marked, og danne et forbillede for, hvordan problemerne som følge af den stadig større indbyrdes afhængighed mellem råvaremarkederne og de dermed forbundne finansielle markeder kan løses. Den foreslåede forordning om integritet og gennemsigtighed på energimarkederne¹⁶ vil give EU-myndighederne og de nationale myndigheder de midler, de skal bruge til at konstatere, om der foreligger markedsmisbrug på de handlede engrosmarkeder for elektricitet og gas

- Agenturet for Samarbejde mellem Energimyndigheder (CESR) vil være ansvarligt for overvågning med henblik på at opdage eventuelle tilfælde af misbrug.
- Det vil blive forbudt erhvervsdrivende at bruge intern viden til at få udbytte af deres transaktioner eller at manipulere markedet ved kunstigt at få priserne til at ligge på et

¹⁴ Markedet for kvoter i EU's handelsordning for udslip af kuldioxid bliver ikke behandlet i denne meddelelse, da kvoterne ikke er råvarer i ordets almindelige betydning. Kommissionen har udarbejdet en meddelelse herom, KOM(2010) 796 "Forbedrede rammer for markedstilsynet i forbindelse med EU's emissionskvotehandelsordning".

¹⁵ Dette afsnit omhandler ikke andre spørgsmål af relevans for energi, såsom sikkerhed og sikring eller den generelle sammenhæng og effektivitet i EU's eksterne energipolitik. De bliver behandlet i meddelelsen "Energi 2020: en strategi for konkurrencedygtig, bæredygtig og sikker energi" (KOM(2010) 639)).

¹⁶ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om integritet og gennemsigtighed på energimarkederne, KOM(2010) 726, december 2010.

højere niveau end berettiget under hensyn til disponibiliteten, produktionsomkostningerne og muligheden for at lagre eller transportere energien.

- Samarbejdet mellem de fysiske (CESR) og finansielle (ESMA) markedsmyndigheder vil blive forbedret.

Det ligger Kommissionen på sinde, at det skal sikres, at kravene om gennemsigtighed med hensyn til grundlæggende data på gas- og elektricitetsmarkederne er effektive og opfylder markedets behov.

3.1.2. *Landbrug og sikkerhed i fødevareforsyningen*

Da der er mange årsager til prisvolatiliteten, er der ikke en enkelt, simpel løsning på de påviste problemer. Dette gør sig i endnu højere grad gældende på grund af de særlige forhold i landbrugsproduktionen (forbindelsen med fødevaresikkerhed, miljøet, herunder landbrugsproduktionens afhængighed af livscyklus, vejr og årstider, hygiejniske forhold og skadegørere), der komplicerer de mulige konsekvenser af de politiske løsninger yderligere.

Ikke desto mindre vedrører et centralt arbejdsområde forbedring af markedsoplysningerne. Landbrugssektoren har den fordel, at der er righoldige informationer om landbrugsproduktion, forbrug og lagre, der kommer fra offentlige kilder (WB, FAO/OECD, USDA, EU, ABARE) og råvareorganisationer (særligt International Grains Council). Dette står i skærende kontrast til informationerne om råvarer såsom metaller, mineraler og energi, hvor markedsoplysningerne er privat ejendom og især fås fra industrien. Kvaliteteten og hurtigheden af information om nationale og regionale fødevarelagre og om prognoserne for fødevareproduktionen og forbruget kunne dog forbedres yderligere. G-20 har bedt Verdensbanken samarbejde med andre relevante internationale agenturer om at udvikle foranstaltninger til at forbedre informationen om nationale og regionale fødevarelagre og prognoser for fødevareproduktion, og dette er et arbejde, som Kommissionen fuldt ud vil støtte.

Under hensyn til, at den fælles landbrugspolitik bliver stadig mere markedsorienteret, er information og gennemsigtighed om udviklingen på råvaremarkederne blevet centrale elementer i bestræbelserne på at sikre, at landbrugsfødevarekæden fungerer rigtigt:

- Medlemsstaterne meddeler jævnligt en lang række oplysninger til Kommissionen, som offentliggøres på internettet¹⁷ og drøftes med rådgivende udvalg, hvis medlemmer er interesserede parter.
- Et værktøj til overvågning af priserne på fødevarer er blevet indført af Kommissionens statistiske kontor til at øge prisgennemsigtigheden¹⁸, og man er i færd med at drøfte, hvordan værktøjet kan forbedres.
- Kommissionen udarbejder og offentliggør jævnligt en prognose på mellemlang sigt for de største markeder for landbrugsvarer¹⁹.

¹⁷ Se f.eks. http://ec.europa.eu/agriculture/markets/prices/monthly_en.pdf.

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

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

Kommissionen har oprettet et forum på højt niveau for en bedre fungerende fødevareforsyningskæde²⁰. Selv om det ikke beskæftiger sig med prisvolatiliteten som sådan, behandler det videregivelsen af oplysninger om prisudviklingen i hele forsyningskæden, og undersøger forholdet virksomhederne imellem, fødevareindustriens konkurrencedygtighed, logistik for landbrugsfødevarer og prisovervågningsværktøjet for fødevarer.

De pludselige prisstigninger har skabt opmærksomhed om den underinvestering, der er sket i landbruget i mange udviklingslande i de seneste årtier²¹. EU's udviklingspolitik har anerkendt behovet for at vende denne tendens. Som anført i grønbogen om EU's udviklingspolitik²² kan det spille en væsentlig rolle for at reducere konsekvenserne af prisvolatiliteten for de mest udsatte. Kommissionen har allerede vedtaget en rammepolitik for fødevareforsyningsikkerheden²³, hvori det anføres, at EU og medlemsstaterne bør bidrage til at opnå et bedre fungerende fødevaremarked på globalt, regionalt og nationalt plan, herunder gennem øget markedsgennemsigtighed. Dette ville omfatte støtte i udviklingslandene til at styrke landbrugorganisationerne, forbedre prisgennemsigtigheden, øge landbrugets produktivitet på et bæredygtigt grundlag og udvikle og anvende lovgivningen. Hvis landbrugsproduktionen udvikles, vil det øge modstandsdygtighed og tilpasningsevne med hensyn til pludselige, voldsomme stigninger i fødevarerpriserne.

Endelig er der under hensyn til, at ensidige handlinger fra visse regeringers side også er en faktor, der kan påvirke de fysiske markeder og give prisvolatilitet, behov for en bedre styring og international dialog på dette område.

3.2. Regulering af de finansielle markeder

Der er bred enighed om, at det er hensigtsmæssigt at skabe større integritet og gennemsigtighed på råvarederivatmarkedet. I overensstemmelse med G20's principper og konklusioner har Kommissionen lanceret en række initiativer hertil:

- Den har vedtaget et forslag til forordning om handel med OTC-derivater²⁴, der skal reducere den systemiske risiko og forbedre gennemsigtigheden for myndighederne, der er ansvarlige for alle derivater, herunder råvarederivater.
- Under revisionen af markedsmisbrugsdirektivet²⁵ i foråret 2011 skal det klarlægges, hvilke former for handel på råvaremarkederne der udgør misbrug, og sikres, at alle handelssystemer og transaktioner, hvor der kan forekomme misbrug, bliver tilstrækkeligt reguleret i nye EU-regler.

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

²¹ Færre end ti afrikanske stater opfylder Maputomålet, der blev fastsat i 2003, om at 10 procent af offentlige investeringer skal gå til landbrug.

²² KOM(2010) 629, "EU's udviklingspolitik til støtte for inklusiv vækst og bæredygtig udvikling. Forbedring af virkningen af EU's udviklingspolitik".

²³ KOM(2010) 127 – EU-rammepolitik for bistand til løsning af udviklingslandenes fødevarerikkerhedsproblemer."

²⁴ KOM(2010) 484 af 15.9.2010.

²⁵ Direktiv 2003/6/EF, EUT L 96 af 12.4.2003.

- Under gennemgangen af pakkeprodukter for private investorer²⁶ vil det blive undersøgt, om der er behov for strengere regler og højere krav til kvaliteten af informationen, når der tilbydes strukturerede råvareinvesteringsprodukter til private investorer.
- Direktivet om forvaltning af alternative investeringsfonde²⁷ vil øge gennemsigtigheden i forbindelse med disse fonde for investorer og nationale tilsynsmyndigheder og give en bedre indsigt i fondenes konsekvenser for råvarederivatmarkederne.
- Det er hensigten, at revisionen af direktivet om markeder for finansielle instrumenter²⁸ i foråret 2011 skal forbedre gennemsigtigheden i handler med og priser på råvarederivater yderligere ved at fastsætte betingelser for, hvornår råvarederivatprodukter udelukkende må handles i organiserede handelssystemer. Det vil også blive undersøgt, om der er behov for mere systematisk og detaljeret information om handelsaktiviteterne hos forskellige typer deltagere på markedet for råvarederivater og mere omfattende tilsyn med råvarederivatpositioner fra myndighedernes side, herunder om der er behov for at fastsætte begrænsninger i positionerne, når det findes nødvendigt.
- Endelig vil oprettelsen af Den Europæiske Værdipapir- og Markedstilsynsmyndighed sikre indbyrdes overensstemmelse mellem de tekniske regler for disse markeder og være af afgørende betydning for en styrkelse af samarbejdet med de myndigheder, der er ansvarlige for de underliggende fysiske markeder²⁹.

3.3. Det indbyrdes forhold mellem det fysiske og det finansielle råvaremarked

De ovenfor beskrevne foranstaltninger vil medvirke til at sikre, at de stigende investeringsstrømme bliver mere gennemsigtige, at de bliver dokumenteret bedre, og at de i mindre grad vil kunne forandre råvaremarkedernes funktion. Kommissionen anerkender dog, at der er behov for at få en bedre forståelse af det indbyrdes forhold mellem det fysiske og det finansielle råvaremarked. På baggrund heraf vil Kommissionen:

- gå videre med analysen af udviklingen på det finansielle og det fysiske råvaremarked for at få en bedre forståelse af forholdet mellem dem, støtte lignende bestræbelser, der vil blive foretaget på globalt plan (G20, IOSCO, IEA, FAO, UNCTAD, OECD, IMF osv.)
- virke for yderligere forbedringer i gennemsigtigheden af oplysningerne om det fysiske råvaremarked og adgangen til dem, herunder gennem de relevante myndigheder og institutioner, med henblik på at sikre, at markederne fungerer rigtigt.

4. EU'S RÅSTOFINITIATIV

Ud over udviklingen i forbindelse med prisvolatiliteten og det indbyrdes forhold mellem det fysiske og det finansielle råvaremarked er spørgsmålet om de fysiske forsyninger med

²⁶ Der blev iværksat en offentlig høring om pakkeprodukter for private investorer den 26. november 2010: http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/investment_products_en.htm#consultation.

²⁷ KOM(2009) 207 af 30.4.2009.

²⁸ Direktiv 2004/39/EF, EUT L 145 af 30.4.2004.

²⁹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1095/2010 af 24. november 2010 om oprettelse af en europæisk tilsynsmyndighed, om ændring af afgørelse nr. 716/2009/EF og om ophævelse af Kommissionens afgørelse 2009/77/EF, EUT L 331 af 15.12.2010, s. 84.

råstoffer fortsat af afgørende betydning. I 2008 lancerede Kommissionen "Råstofinitiativet"³⁰, som lagde en integreret strategi for at tackle de forskellige problemer med adgang til de råstoffer, som hverken er energi eller landbrugsvarer.

Råstofinitiativet hviler på tre søjler: sikring af, at der er lige vilkår for adgangen til ressourcer i tredjelande, fremme af en stabil forsyning med råstoffer fra europæiske kilder og fremme af ressourceeffektivitet og af genanvendelse. Det indgår i strategien, at der er behov for et "råstofdiplomati" med udgangspunkt i mere omfattende politiske prioriteringer over for tredjelande, såsom fremme af menneskerettighederne, god forvaltningspraksis, konfliktløsning, ikke-spredning og regional stabilitet. I dette afsnit undersøges de foreløbige resultater fra fastlæggelsen af, hvilke råstoffer der er af kritisk betydning, og de foreløbige resultater inden for områderne handel, udvikling, forskning og ressourceeffektivitet og genanvendelse. I afsnit 5 ses der på, hvilke skridt der dernæst skal tages.

4.1. Fastlæggelse af, hvilke råstoffer der er af kritisk betydning

Kommissionen er i fællesskab med medlemsstaterne og de interesserede parter nået frem til, at der er 14 råstoffer, som er af kritisk betydning på EU-plan (se bilaget), og har udviklet en gennemsigtig, innovativ og pragmatisk metode til at definere, hvad der er "kritisk"³¹.

Råstoffer af kritisk betydning er dem, hvor der er en særlig høj risiko for mangel på forsyninger inden for de næste ti år, og som er særlig vigtige for værditilvækstkæden. Forsyningsrisikoen står i forbindelse med, at produktionen er koncentreret i nogle få lande, og med den ringe politisk-økonomiske stabilitet hos visse af leverandørerne. Denne risiko bliver i mange tilfælde forøget af, at der er lav substituerbarhed og en lav genanvendelsesprocent. I mange tilfælde er stabile forsyninger vigtigt for klimapolitiske målsætninger og for teknologisk innovation. For eksempel er sjældne jordarter uhyre vigtige for højtydende permanentmagneter i vindturbiner og elektriske køretøjer, katalysatorer til biler, printplader, optiske fibre og højtemperatur-supraleedere. EU er fuldstændig afhængig af import, idet Kina tegnede sig for 97 % af produktionen verden over i 2009. Samtidig er der på nuværende tidspunkt ingen genanvendelses- eller substitutionsprocesser for sjældne jordarter, der er rentable.

Arbejdet med at fastlægge, hvilke råstoffer der er af kritisk betydning, viste også, at der var et behov for bedre data og viden og for jævnligt at ajourføre listen over råstoffer under hensyn til markedsudviklingen, den teknologiske udvikling (f.eks. lithium, hafnium og nikkel) og nye oplysninger om stoffernes miljømæssige virkninger. Endvidere konkluderedes det, at de politiske foranstaltninger ikke skulle begrænses kun til råstoffer af kritisk betydning.

4.2. Gennemførelsen af EU's handelsstrategi for råstoffer

Der er opnået en række resultater under handelspolitikkapitlet siden 2008. Der er blevet udarbejdet en EU-handelsstrategi for råstoffer, og der er offentliggjort en første årsrapport³². Indtil nu kan der rapporteres om følgende resultater inden for de tre hovedområder:

³⁰ KOM(2008) 699, "Råstofinitiativet – opfyldelse af vores kritiske behov for vækst og arbejdspladser i Europa".

³¹ "Critical raw materials for the EU", rapport fra RMSG (ad hoc-gruppen "Raw Materials Supply Group" nedsat til at definere råstoffer af kritisk betydning), juni 2010.

³² Generaldirektoratet for Handel - Raw materials policy - 2009 annual report (<http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/trade-topics/raw-materials/>.)

- EU har foreslået handelsregler om eksportbegrænsninger (herunder forbud, kvoter, afgifter og ikke-automatiske eksportlicencer) under alle relevante forhandlinger, bilaterale som multilaterale (f.eks. i forbindelse med frihandelsaftalen med Korea og i bestemmelser om eksportafgifter af en række råstoffer, herunder træ, i forbindelse med Ruslands tiltrædelse af WTO).
- Med hensyn til håndhævelse har Kommissionen fortsat taklet hindringerne, primært gennem dialog, men når der ikke har kunnet gøres nogen fremskridt, har den været rede til at bringe andre midler i anvendelse, herunder tvistbilæggelse i WTO.
- I forholdet udadtil har Kommissionen taget spørgsmålet om råstoffer op i forskellige bilaterale drøftelser og i OECD. Efter at der i fællesskab var blevet arrangeret en workshop om spørgsmålet i slutningen af 2009, blev emnet sat på OECD's arbejdsprogram for 2011-2012.

4.3. Udviklingsinstrumenter

Der er blevet iværksat foranstaltninger under den 10. EUF, navnlig vedrørende god forvaltningspraksis ("styrkelse af stater"). Der er også blevet finansieret projekter gennem EU-trustfond for Infrastruktur i Afrika gennem EIB's lån til mineprojekter eller det syvende rammeprogram for forskning for så vidt angår geologiske undersøgelser. Kommissionen støtter også et sundt investeringsklima gennem initiativer, såsom landespecifik teknisk bistand til at opnå større åbenhed om indkomst gennem initiativet til fremme af åbenhed inden for udvindingsindustrien, og arbejde for at fremme god forvaltningspraksis i skatteforhold³³.

4.4. Ny forskning, innovation, færdigheder og muligheder

EU har taget skridt til at forbedre sit vidensgrundlag om aktuelle og fremtidige forekomster af mange vigtige råstoffer og anspore udvindingsindustrien til at levere nye produkter til forarbejdningsindustrien gennem det syvende rammeprogram for forskning og udvikling. Projektet ProMine, der blev iværksat i 2009 med et budget på 17 mio. EUR, vil udvikle den første paneuropæiske satellitbaserede database over mineralske ressourcer og et 4D-computersystem til at udarbejde modeller til at hjælpe med at vurdere værdien af EU's mineralske ressourcer. Der er ydet støtte til projekter vedrørende avanceret teknologi til brug under jorden til intelligent minedrift, substitution af råstoffer af kritisk betydning, såsom sjældne jordarter og platinmetaller, og koordinering af aktiviteterne i medlemsstaterne inden for industriel behandling af råstoffer gennem ERA-NET. Der er ydet støtte til udvikling af bioraffineringskonceptet, der vil bidrage til at fremstille nye produkter med en høj merværdi, og de europæiske teknologiplatforme for bæredygtige mineralressourcer og skovindustriektoren er en væsentlig drivkraft bag nye forskningsbestræbelser med hensyn til råstoffer.

Den Europæiske Fond for Regionaludvikling yder også støtte til forskning, innovation og støtteforanstaltninger for virksomheder til efterforskning efter råstoffer og udvinding heraf, og mineral- og miljøprogrammet under Erasmus Mundus (2009-2013) støtter formidling af nye færdigheder inden for råstoffer.

³³ KOM(2010) 163, "Samarbejde med udviklingslandene om god forvaltningspraksis på skatteområdet".

4.5. Vejledninger om gennemførelsen af Natura 2000-lovgivningen

På foranledning af visse betænkeligheder ved, hvordan de til tider indbyrdes konkurrerende målsætninger om at sikre et højt miljømæssigt beskyttelsesniveau i Natura 2000-områder og udvikle en konkurrencedygtig udvinding kan administreres, har Kommissionen udarbejdet vejledninger om, hvordan rammerne for beslutningsprocessen i Natura 2000 skal anvendes. Det understreges deri f.eks., at det ikke automatisk skal udelukkes, at der kan foretages udvindingsaktiviteter for andet end energi i eller nær Natura 2000-områder³⁴. Kommissionen har også udarbejdet retningslinjer, hvori der gives eksempler på god praksis ved udnyttelse af træressourcer samtidig med, at der sikres en bæredygtig forvaltning af skovene³⁵.

4.6. Øget ressourceeffektivitet og forbedrede vilkår for genanvendelse

Bæredygtig brug af naturressourcer bliver i stigende grad inddraget som led i EU's politiske initiativer til at fremme vækst og konkurrenceevne³⁶. Medlemsstaterne har gennemført forskellige politiske tiltag og indført praktiske instrumenter til at forbedre ressourceeffektiviteten. Et af de vigtigste politiske spørgsmål angår behovet for retlig klarhed ved afgrænsningen af, hvornår behandlet affald kan omklassificeres som et produkt. Kommissionen er i henhold til rammedirektivet om affald ved at udarbejde kriterier for "affaldsfasens ophør" for konkrete affaldsstrømme, og arbejdet med regler om jernholdige metaller og aluminium, kobber, returpapir og glas skrider frem.

Siden 2008 har Kommissionen arbejdet på at forebygge illegal eksport og dumpning af affald ved at yde medlemsstaterne støtte i forbindelse med implementeringen af forordningen om overførsel af affald. Den påtænker at udarbejde retningslinjer for overførsel af brugte og skrottede køretøjer. For så vidt angår strømmen af affald fra elektrisk og elektronisk udstyr, har Kommissionen foreslået et ambitiøst nyt mål for indsamling, der ville sikre, at der af 85 % af strømmen af elektrisk og elektronisk udstyr ville kunne genvindes værdifulde råstoffer fra udstyret i stedet for, at det går tabt på grund af forkert behandling. Derudover har den foreslået strengere regler for henføring under kategorier ved overførsel af "brugt" elektronik og elektriske artikler, så det kræves, at eksportører af dette udstyr fremlægger bevis for, at hver eneste vare, der eksporteres til genbrug, er funktionsdygtigt.

5. FREMTIDIGE TENDENSER FOR RÅSTOFINITIATIVET

Selv om der er gjort betydelige fremskridt med hensyn til gennemførelsen af råstofinitiativet, er det nødvendigt at foretage yderligere forbedringer. Det er af afgørende betydning, at der er en integreret tilgang hertil baseret på de tre søjler, eftersom de hver bidrager til den målsætning, at der skal sikres en retfærdig og stabil forsyning af råstoffer til EU.

5.1. Overvågning af råstoffer af kritisk betydning

At sikre forsyningerne med råstoffer er grundlæggende set virksomhedernes opgave, og de offentlige myndigheders rolle er at sikre de rette rammevilkår, så virksomhederne kan udføre opgaven. Kommissionen har til hensigt sammen med udvindings-, genanvendelses- og brugerindustrien at undersøge mulighederne for målrettede aktioner, navnlig med henblik på

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

³⁵ "Good practice guidance on the sustainable mobilisation of wood in Europe", Europa-Kommissionen, Forest Europe, FAO.

³⁶ Se KOM(2011) 21 "Flagskibsinitiativet Et ressourceeffektivt Europa under Europa 2020-strategien".

genanvendelse. Den er også parat til sammen med medlemsstaterne og industrien at undersøge, om det eventuelt kan lade sig gøre at indføre et program for oplagring af råstoffer, og om dette vil tilføre en værdi. På EU-plan har oplagringsprogrammet for olie til formål at beskytte medlemsstaternes og EU's offentlige sikkerhed³⁷. Kommissionen vil:

- undersøge spørgsmålene angående råstoffer af kritisk betydning for at fastlægge, hvilke foranstaltninger der skal prioriteres højest, og gennemgå dette med medlemsstaterne og de interesserede parter
- regelmæssigt ajourføre listen over råstoffer af kritisk betydning og mindst hvert tredje år.

5.2. En retfærdig og stabil forsyning af råstoffer fra de globale markeder (søjle 1)

EU vil aktivt udøve et "råstofdiplomati" med henblik på at sikre adgang til råstoffer, særligt råstoffer af kritisk betydning, gennem strategiske partnerskaber og politisk dialog.

5.2.1. Udviklingspolitik og stabile råstofforsyninger

Bæredygtig minedrift kan og bør bidrage til bæredygtig udvikling. Imidlertid har mange udviklingslande – særligt i Afrika – ikke været i stand til at omdanne deres ressourcerigdom til bæredygtig og inklusiv vækst, ofte på grund af problemer med regeringsførelse i forbindelse med retlig regulering eller beskatning. For at der kan opnås inklusiv vækst og bæredygtig udvikling i ressourcerige lande, er det af afgørende betydning, at der sker en forbedring af regeringsførelsen og gennemsigtigheden – men også handels- og investeringsklimaet – inden for råstofsektoren. EU kan gennem sin udviklingspolitik og i partnerskab med udviklingslandene spille en afgørende rolle for at tilvejebringe situationer, hvor begge parter er vindere, så både de industrialiserede lande og udviklingslandene får fordel af stabile forsyninger af råstoffer, og bruge indenlandske økonomiske ressourcer fra mineindustrien til bæredygtig udvikling med henblik på at støtte målsætningerne om inklusiv vækst og fattigdomsbekæmpelse.

Kommissionen vil tage disse spørgsmål op til yderligere overvejelse inden for rammerne af høringsprocessen forud for grønbogen om EU's fremtidige udviklingspolitik og budgetstøtte samt dens høring om regnskabsaflæggelse for hvert enkelt land³⁸. EU vil tilskynde partnerlandene til at udvikle vidtrækkende reformprogrammer, der klart fastlægger målsætninger, såsom at forbedre skatteordningen for minedriften eller at øge gennemsigtigheden med hensyn til indtægter og kontrakter eller at øge mulighederne for at anvende indtægterne til at støtte udviklingsmål. Større gennemsigtighed vil hjælpe samfundet generelt, men også de nationale tilsynsorganer med at drage regeringer og virksomheder til ansvar for betaling og modtagelse af indtægter og dermed nedbringe svig og korruption og sikre et mere forudsigeligt handels- og investeringsklima.

I Addis Abeba nåede Kommissionen i juni 2010 til enighed med Kommissionen for Den Afrikanske Union (herefter AUC) om at etablere et bilateralt samarbejde om råstoffer og udviklingsspørgsmål på grundlag af råstofinitiativet og AUC's politik med hensyn til minedrift og mineraler som fastlagt i "African Mining Vision" fra 2009. Samarbejdet skal fokusere på tre områder: Regeringsførelse, investering og geologisk viden/geologiske færdigheder. I Den Fælles Strategi for Afrika-EU 2011-2013, som der blev enighed om under

³⁷ Rådets direktiv 2009/119/EF af 14. september 2009.

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

Afrika-EU-topmødet i november 2010, planlægges det at træffes foranstaltninger med hensyn til råstoffer inden for rammerne af partnerskabet om handel, regional økonomisk integration og infrastruktur. EU og medlemsstaterne vil samarbejde om disse spørgsmål. Kommissionen har til hensigt at:

- øge EU's økonomiske og politiske støtte til initiativet til fremme af åbenhed inden for udvindingsindustrien ("EITI") og hjælpe udviklingslandene til at gennemføre det
- dele erfaringer med hensyn til, hvad der er den bedste praksis, med internationale organisationer som Verdensbanken, Den Internationale Valutafond og Den Afrikanske Udviklingsbank
- undersøge, hvordan man kan forbedre gennemsigtigheden i hele forsyningskæden og i koordinering med centrale handelspartnere takle situationer, hvor indtægter fra udvindingsindustrien bruges til at finansiere krig eller interne konflikter
- fremme videregivelse af finansielle oplysninger om udvindingsindustrien og herunder eventuelt vedtage et rapporteringskrav for det enkelte land. Kommissionen vil tage hensyn til de fremskridt, International Accounting Standards Board har gjort i arbejdet på en international regnskabsstandard for udvindingsindustrien, og til situationen i lovgivningen i tredjelande, der er aktive i området³⁹
- fremme anvendelsen af EU-standarderne i de EU-virksomheder, der opererer i udviklingslandene, og anvendelsen af referencedokumentet om bedst tilgængelige teknik og udvikle en adfærdskodekst for EU-virksomheder, der opererer i tredjelande, og
- støtte OECD's arbejde på krav til mineindustrien om at udvise tilstrækkelig omhu
- fortsætte med – i samarbejde med afrikanske lande – at undersøge muligheden for at bistå med yderligere samarbejde mellem de to kontinenters geologiske undersøgelser og at fremme samarbejde herom i multilaterale fora, såsom UNESCO's program for geovidenskab.

I ressourcerige udviklingslande er der ofte mangel på infrastruktur til transport, energi og miljø, hvilket begrænser landenes mulighed for at udnytte deres mineralske rigdomme til fordel for befolkningen.

Europa-Kommissionen, Den Europæiske Investeringsbank (EIB) og andre europæiske udviklingsinvesteringsinstitutioner vil i samarbejde med afrikanske nationale og regionale myndigheder fortsætte vurderingen af, hvordan den mest hensigtsmæssige infrastruktur kan fremmes, og af dermed forbundne spørgsmål angående regeringsførelse, der kan bidrage til bæredygtig udnyttelse af disse landes ressourcer og fremme af råstofforsyningen ved brug af dialog inden for de relevante industrier til at styre denne proces. Særligt vil Europa-Kommissionen vurdere a) om det er muligt at øge udlåningen (hvori der kan indgå elementer af støtte og lån) til industrien, herunder til minedrifts- og raffinaderiprojekter, og særligt til den del af industrien, der forarbejder udvundne materialer, og b) undersøge muligheden for at fremme finansielle instrumenter, der nedbringer risikoen for operatører ved hjælp af garantier

³⁹ F.eks. angående krav om tilstrækkelig omhu og rapportering, der stilles til virksomheder, der indgår i forsyningskæden for råstoffer, såsom USA's Dodd Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act.

med støtte fra EU, herunder fra Den Europæiske Udviklingsfond. Den eksisterende EU-trustfond for Infrastruktur i Afrika⁴⁰ kunne også bistå de afrikanske lande i denne opgave.

Udviklingspolitikken bør også være rettet mod at skabe forbindelser fra udvindingsindustrien til den lokale industri ved at forbedre værdikæden og skabe størst mulig diversificering. Derfor bør der arbejdes på at opbygge et godt erhvervsklima, og handelsaftaler bør give den fornødne fleksibilitet til, at dette mål kan nås. EU kan også hjælpe udviklingslandene med at forøge deres geologiske viden⁴¹, så de bedre kan vurdere de indenlandske mineralforekomster, bedre kan planlægge budgetterne på grundlag af de forventede indtægter fra forekomsterne og få en bedre forhandlingsposition over for mineselskaberne.

5.2.2. *En stærkere handelsstrategi for råstoffer*

Kommissionen har til hensigt at styrke handelsstrategien for råstoffer⁴², som beskrevet i afsnit 4.2., i overensstemmelse med målsætningerne om udvikling og god forvaltningspraksis. Kommissionen er af den opfattelse, at EU bør:

- fortsætte med at udvikle bilaterale tematiske dialoger om råstoffer med alle de relevante partnere og styrke den løbende drøftelse i multilaterale fora (herunder G20, UNCTAD, WTO og OECD); foretage yderligere undersøgelser for at få en bedre forståelse af konsekvenserne af eksportrestriktioner for råstofmarkederne og fremme en dialog om deres brug som politisk middel
- i videre omfang lade spørgsmål om råstoffer, såsom eksportrestriktioner og investeringsforhold, indgå i aktuelle og fremtidige EU-handelsdrøftelser i bilaterale og multilaterale sammenhænge
- søge at få oprettet en overvågningsordning for eksportrestriktioner, der er til hinder for stabile forsyninger med råstoffer, og fortsætte med at takle hindringer, der fordrejer råstofmarkederne eller markederne i de efterfølgende omsætningsled, med dialog som den foretrukne løsning, med ved brug af konfliktløsning, når det er nødvendigt
- tilskynde til, at der i OECD-aktiviteter inddrages relevante lande, der ikke er medlemmer af OECD, i arbejdet angående råstoffer og undersøge andre multilaterale discipliner, herunder drøftelse af den bedste praksis
- bruge konkurrencepolitiske midler til at sikre, at forsyningen med råstoffer ikke fordrejes af konkurrencebegrænsende aftaler, fusioner eller ensidige handlinger fra de involverede virksomheders side
- fortsætte med ovennævnte aktioner og yderligere undersøge prioriteterne for råstoffer med hensyn til tredjelande gennem selvstændige foranstaltninger, bilaterale og multilaterale rammer og dialog og fortsætte med at følge en konsekvent EU-handelspolitik med hensyn til disse prioriteter.

⁴⁰ Formålet med denne trust er at fremme infrastrukturprojekter på tværs af landegrænserne og regionale infrastrukturprojekter i Afrika syd for Sahara.

⁴¹ F.eks. samler AEGOS-projektet EU's og Afrikas geologiske undersøgelser for at forbedre niveauet og kvaliteten af de resourcedata, der findes for Afrika.

⁴² Generaldirektoratet for Handel - Raw materials policy - 2009 annual report.

5.3. Fremme af en stabil forsyning med råstoffer inden for EU (anden søjle)

I Europa 2020-strategien understreges behovet for at fremme teknologi, der øger investeringen i EU's naturlige aktiver. Udvindingsindustrien falder ind under denne kategori, men dens udvikling hindres af tung regulering og konkurrence med anden brug af arealerne. Fastsættelse af regler om mange af spørgsmålene inden for dette område henhører under medlemsstaternes kompetence. Kommissionen virker derfor hovedsagelig som formidler for udveksling af den bedste praksis.

Samtidig skal udvinding inden for EU ske under betryggende vilkår. Dette er vigtigt både for industriens anseelse og som forudsætning for offentlig accept af den. Kommissionen er af den opfattelse, at praksis på følgende områder⁴³ er særlig vigtig for at fremme investering i udvindingsindustrien:

- udarbejdelse af nationale politiske retningslinjer for mineraler, så det sikres, at de mineralske ressourcer udnyttes på en økonomisk bæredygtig måde, der er i overensstemmelse med national politik på andre områder, bygger på principperne om bæredygtig udvikling og indeholder et tilsagn om, at der vil blive tilvejebragt en hensigtsmæssig juridisk og informationsmæssig ramme
- udarbejdelse af politiske retningslinjer for fysisk planlægning, for så vidt angår mineraler, der omfatter en digital geologisk vidensbase, en gennemsigtig metode til at kortlægge de mineralske ressourcer og langsigtede prognoser for regional og lokal efterspørgsel, og som skal kortlægge og beskytte de mineralske ressourcer (under hensyntagen til anden brug af arealerne), herunder beskytte dem mod virkningerne af naturkatastrofer
- indførelse af en procedure for tilladelser til mineralefterforskning og -udvinding, der er klar og forståelig, giver sikkerhed og medvirker til at strømline den administrative procedure (f.eks. ved at indføre tidsplaner for gennemførelse, tillade samtidige ansøgninger og kvikskranker).

Kommissionen agter sammen med medlemsstaterne og i fuld overensstemmelse med nærhedsprincippet at undersøge, om det er muligt at indføre en ordning, så der kan føres tilsyn med medlemsstaternes foranstaltninger på ovennævnte område, herunder ved udvikling af indikatorer.

Det er også vigtigt yderligere at forbedre den vidensbase, der er nødvendig for at følge en effektiv råstofstrategi. På kort sigt har Kommissionen til hensigt sammen med medlemsstaterne at foretage en vurdering af mulighederne for en større synergi mellem de nationale geologiske undersøgelser, der ville give mulighed for stordriftsfordele, en reduktion af omkostningerne og et større potentiale for fælles projekter (såsom en harmoniseret mineraldatabase og en europæisk årbog for råstoffer). På mellemlang sigt bør en eventuel synergi bidrage til en bedre europæisk råstofvidensbase på en koordineret måde, særligt under hensyn til fremtidige muligheder inden for rammerne af GMES-programmet. For visse råstoffers vedkommende, såsom træ, er der stadig større konkurrence om dem på grund af den stigende efterspørgsel efter vedvarende energi. Større efterspørgsel medfører ikke altid et tilsvarende større udbud, hvilket fører til prisstigninger.

⁴³ "Improving framework conditions for extracting minerals for the EU". Rapport fra Raw Materials Supply Group (RMSG), EU's adhoc-arbejdsgruppe for udveksling af den bedste praksis for fysisk planlægning, udstedelse af tilladelser og deling af geologisk viden, juni 2010.

Kommissionen har til hensigt at:

- støtte UNECE's standardiseringsarbejde med hensyn til indberetning af forekomster og ressourcer på EU-plan
- foretage en målrettet analyse af forsyningsmulighederne for træ og returpapir under hensyn til den potentielle efterspørgsel både hos træ-og papirindustrien og inden for vedvarende energi (biomasse)
- fortsat støtte etableringen af europæiske sektorråd for kvalifikationer på europæisk plan, hvis de berørte parter som f.eks. arbejdsmarkedets eller relevante observationscentre tager initiativ til dette
- fremme forskning og udvikling i råstofværdikæden, herunder udvinding, forarbejdning og substitution.

5.4. En styrkelse af ressourceeffektiviteten og fremme af genanvendelse (tredje søjle)

Efterhånden som efterspørgslen efter råstoffer stiger verden over, bliver det nødvendigt at gøre en større indsats for genindvinding. En højere genindvindingsprocent vil reducere presset på efterspørgslen efter primære råstoffer, hjælpe med til at genbruge værdifulde materialer, som ellers ville være spildt, og nedbringe energiforbruget og udslippet af drivhusgasser fra udvinding og forarbejdning. Inden for rammerne af Europa 2020-flagskibsinitiativet til ressourceeffektivitet vil Kommissionen i 2011 fremlægge en plan for et ressourceeffektivt Europa. Den vil indeholde en vision for de strukturelle og teknologiske ændringer, der er nødvendige for at nå frem til en ressourceeffektiv, klimarobust lavemissionsøkonomi inden 2050, og for, hvordan vi kan sikre denne overgang ved hjælp af en politik, der giver flest mulige fordele for EU's vækst, job og energiforsyningsikkerhed.

'Urban minedrift', som er den proces, hvorved der udvindes brugbare materialer fra bymæssigt affald, er en af de vigtigste kilder til metal og mineraler for EU's industri. Brugen af sekundære råstoffer bidrager til ressourceeffektivitet, nedbringelse af udledningen af drivhusgasser og miljøbevarelse. Imidlertid bliver mange af disse ressourcers fulde potentiale ikke udnyttet, og selvom genanvendelse af husholdningsaffald er blevet fordoblet i EU på ti år, er der store forskelle på situationen i medlemsstaterne. Under hensyn til de tvingende behov for at nedbringe CO₂-udslippet, beskytte menneskers sundhed og begrænse afhængigheden af import udefra er det nødvendigt yderligere at takle hindringerne for genanvendelse. Efter Kommissionens opfattelse kan disse hindringer groft opdeles i tre kategorier: "udslip" af affald til behandling under den normale standard i eller uden for EU, forhindringer i udviklingen af genanvendelsesindustrien og utilstrækkelig innovation inden for genanvendelse.

Bedre implementering og håndhævelse af gældende EU-lovgivning om affald er af afgørende betydning for at fremme et mere ressourceeffektivt Europa. Kommissionen agter derfor at:

- revidere temastrategien for affaldsforebyggelse og –genanvendelse i 2012 for at udvikle den bedst mulige praksis i forbindelse med indsamling og behandling af de vigtigste affaldsstrømme, særligt dem, der indeholder råstoffer med en negativ indvirkning på miljøet. I nødvendigt omfang vil adgangen til statistiske oplysninger om genanvendelse blive forbedret

- støtte forskning i og pilotprojekter vedrørende ressourceeffektivitet og økonomiske incitamenter til genanvendelse eller panteordninger
- udføre en efterfølgende evaluering af de gældende EU-affaldsregler, herunder en vurdering af, på hvilke områder lovgivningen om de forskellige affaldsstrømme kunne tilpasses, så der opnås en bedre sammenhæng i den. Dette ville omfatte effektiviteten af præventive foranstaltninger og sanktioner for overtrædelse af EU's affaldsregler
- revidere handlingsplanen for bæredygtigt forbrug og bæredygtig produktion i 2012 med henblik på at fastslå, hvilke yderligere initiativer der er nødvendige på dette område
- analysere mulighederne for at udvikle miljødesigninstrumenter til i) at fremme mere effektiv brug af råstoffer, ii) at sikre, at varerne kan genanvendes og er slidstærke, og iii) at fremme brugen af sekundære råstoffer i produkterne, navnlig inden for rammerne af direktivet om miljøvenligt design, og
- udvikle nye initiativer til at forbedre konkurrenceevnen for EU's genanvendelsesindustri, navnlig ved at indføre nye markedsbaserede instrumenter, der særligt tilgodeser sekundære råstoffer.

Problemet med dumpning af affaldsprodukter i miljøet forekommer også i tilfælde af ulovlig forsendelse af affald til tredjelande. For yderligere at styrke håndhævelsen af forordningen om overførsel af affald har Kommissionen til hensigt at

- sikre, at der i 2011 er præcise og gennemførlige inspektionsstandarder for affald overalt i EU. Dette vil give mulighed for at foretage yderligere bestræbelser i 2012 for at lette toldmyndighedernes kontrol med overførslen
- tage under overvejelse, om der kunne anvendes forskningsfinansiering under FP7 for at medvirke til at forbedre teknologien til at opdage, identificere, opspore og lokalisere ulovlige overførsler
- undersøge, om det er muligt at anvende en verdensomspændende certificeringsordning fra genanvendelsesfaciliteter til eksport af affaldsstrømme baseret på miljørigtige kriterier for administrationen heraf
- med udgangspunkt i IMPEL⁴⁴ samarbejde med medlemsstaterne om at vurdere, om det er muligt at etablere en formel ordning på EU-plan for håndhævelse af de gældende EU-regler.

5.5. Innovation: Et tværgående spørgsmål

Råstoffer er afgørende for industriens konkurrenceevne og for udviklingen af mange miljøvenlige anvendelser af ren teknologi. Innovation er nøglen til EU's potentiale på dette område og kan spille en rolle, når udfordringerne i tre søjler i råstofinitiativet skal takles. Der er behov for innovation overalt i værdikæden, herunder ved udvinding, bæredygtig forarbejdning, økodesign, genanvendelse, nye materialer, substitution, ressourceeffektivitet og fysisk planlægning. Kommissionen vil foretage en vurdering af, om der bør lanceres et innovationspartnerskab for råstoffer under Europa 2020-flagskibsinitiativet Innovation i EU⁴⁵.

⁴⁴ Den Europæiske Unions netværk for gennemførelse og håndhævelse af Fællesskabets miljølovgivning.
⁴⁵ KOM(2010) 546.

6. VEJEN FREM

Adgang til råvarer og råstoffer er af afgørende betydning for at kunne opretholde produktionskapaciteten i økonomien og sikre borgernes velfærd. Disse råvarer og råstoffer indkøbes overalt på kloden, men også inden for Europas grænser. Udfordringen er at sikre, at behovet for råvarer og råstoffer opfyldes på en måde, der understøtter de større målsætninger om udvikling i de lande, de indkøbes fra, miljøbeskyttelse, åben handel og stabile markeder, der ikke frembyder nogen risiko for økonomien generelt.

For alle typer råvarer og råstoffer har der været en øget finansiell aktivitet. Det er derfor et centralt politisk ønske på EU-plan og på internationalt plan, at det sikres, at denne udvikling understøtter og ikke underminerer adgangen til råvarer og råstoffer og ikke destabiliserer den europæiske økonomi eller udviklingslandenes økonomi. Disse markeder skal blive ved med at tjene realøkonomien ved at hjælpe med til prisdannelsen og gøre det muligt at sprede markedsrisikoen.

Priserne på råvarederivater og de underliggende fysiske råvarer er indbyrdes forbundet. Dynamikken mellem dem sætter spørgsmålstegn ved de gængse mønstre, og det bliver stadig sværere at forstå råvarepriserne. Der er behov for at skabe større integritet og gennemsigtighed på råvarederivatmarkedet, og Kommissionen finder, at der er behov for at fremme en større forståelse for denne udvikling. Derfor har Kommissionen som nævnt i afsnit 3.2. lanceret en række initiativer inden for finansielle tjenesteydelser og vil undersøge, i hvilket omfang det er nødvendigt yderligere at forbedre gennemsigtigheden og adgangen til oplysninger om de fysiske råvaremarkeder. Denne forøgede gennemsigtighed med hensyn til de finansielle såvel som fysiske handelsaktiviteter bør gøre det muligt for lovgiverne og markedsdeltagerne bedre at forstå samspillet mellem de finansielle og fysiske råvaremarkeder og hjælpe med til at forebygge misbrug.

Kommissionen vil endvidere tage andre løsningsmodeller under overvejelse med henblik på at skabe større fødevareforsyningsikkerhed. Den vil lade sit arbejde på hver af disse problematikker indgå i arbejdet i G20 i år, navnlig på baggrund af, at det franske formandskab har tillagt det høj prioritet at takle råvarepriserne og fødevaresikkerhed.

Eftersom det er en væsentlig og vedvarende udfordring at sikre en stabil efterspørgsel og et stabilt udbud af råstoffer, har Kommissionen også til hensigt at styrke gennemførelsen af sit råstofinitiativ i en integreret strategi på grundlag af initiativets tre søjler. Derudover vil Kommissionen jævnligt føre en offentlig drøftelse gennem et årligt tematisk arrangement, der skal skabe opmærksomhed om de udfordringer, der ligger forude, og gøre status over, hvad der er gjort af fremskridt.

Bilag

Koncentration af produktionen af råstoffer af kritisk betydning fordelt på lande, genanvendelsesprocenter og substitution

De 14 råstoffer, der er opført på listen nedenfor, er af kritisk betydning, fordi risikoen for forsyningsproblemer og deres konsekvenser for økonomien er højere sammenlignet med de fleste andre råstoffer. Den høje risiko forbundet med forsyningerne skyldes navnlig, at en stor andel af produktionen i hele verden hovedsagelig kommer fra nogle få lande: Kina (antimon, flusspat, gallium, germanium, grafit, indium, magnesium, sjældne jordarter, wolfram), Rusland (platinmetaller), Den Demokratiske Republik Congo (kobolt, tantal) og Brasilien (niobium og tantal). Til denne koncentration af produktionen kommer, at der i mange tilfælde ikke kan ske substitution, og at der kun i begrænset omfang sker genanvendelse.

Råstoffer	Hoved-producenter	Vigtigste kilder til import til EU (2007 eller 2006)	Grad af afhængighed af importen	Mulighed for substitution	Genanvendelsesprocent
Antimon	Kina 91 %	Bolivia 77 %	100 %	0,64	11 %
	Bolivia 2 %	Kina 15 %			
	Rusland 2 %	Peru 6 %			
	Sydafrika 2 %				
Beryllium	USA 85 %	USA, Canada, Kina, Brasilien (*)	100 %		
	Kina 14 %				
	Mozambique 1 %				
Kobolt	DRC 41 %	DRC 71 %	100 %	0,9	16 %
	Canada 11 %	Rusland 19 %			
	Zambia 9 %	Tanzania 5 %			
Flusspat	Kina 59 %	Kina 27 %	69 %	0,9	0 %
	Mexico 18 %	Sydafrika 25 %			
	Mongoliet 6 %	Mexico 24 %			
Gallium	Foreligger ikke	USA, Rusland (*)	(*)	0,74	0 %
Germanium	Kina 72 %	Kina 72 %	100 %	0,8	0 %
	Rusland 4 %	USA 19 %			
	USA 3 %	Hong Kong 7 %			
Grafit	Kina 72 %	Kina 75 %	95 %	0,5	0 %
	Indien 13 %	Brasilien 8 %			Ikke relevant
	Brasilien 7 %	Madagascar 3 %			
		Canada 3 %			
Indium	Kina 58 %	Kina 81 %	100 %	0,9	0,30 %
	Japan 11 %	Hong Kong 4 %			
	Korea 9 %	USA 4 %			
	Canada 9 %	Singapore 4 %			
Magnesium	Kina 56 %	Kina 82 %	100 %	0,82	14 %
	Tyrkiet 12 %	Israel 9 %			
	Rusland 7 %	Norge 3 %			
		Rusland 3 %			
Niobium	Brasilien 92 %	Brasilien 84 %	100 %	0,7	11 %
	Canada 7 %	Canada 16 %			
Platinmetaller	Sydafrika 79 %	Sydafrika 60 %	100 %	0,75	35 %
	Rusland 11 %	Rusland 32 %			

	Zimbabwe 3 %	Norge 4 %			
--	--------------	-----------	--	--	--

Sjældne jordarter	Kina 97 %	Kina 90 %	100 %	0,87	1 %
	Indien 2 %	Rusland 9 %			
	Brasilien 1 %	Kasakhstan: 1 %			
Tantal	Australien 48 %	Kina 46 %	100 %	0,4	4 %
	Brasilien 16 %	Japan 40 %			
	Rwanda 9 %	Kasakhstan: 14 %			
	DRC 9 %				
Wolfram	Kina 78 % (6,1)	Rusland 76 %	73 %	0,77	37 %
	Rusland 5 % (6,5)	+Bolivia 7 %			
	Canada 4 %	Ruanda 13 %			

(*) udviser store svingninger

Bemærk: Graden af afhængighed af importøren beregnes som nettoimporten divideret med summen af nettoimporten og produktionen i EU.

Kilde: Udarbejdet på grundlag af rapporten "Critical raw materials for the EU" afgivet af den ad hoc-arbejdsgruppe, der er nedsat under arbejdsgruppen for råvareforsyning for nærmere at afgrænse, hvilket råstoffer der er af kritisk betydning. Juni 2010