

SV

SV

SV



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 2.2.2011
KOM(2011) 25 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN EUROPEISKA KOMMISSIONEN TILL
EUROPAPARLAMENTET, RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH
SOCIALA KOMMITTÉN OCH REGIONKOMMITTÉN**

**RÅVAROR OCH MARKNADER FÖR BASPRODUKTER: ATT MÖTA
UTMANINGARNA**

1. INLEDNING

Marknaderna för basprodukter har under de senaste åren präglats av ökande volatilitet och större prisfluktuationer än någonsin tidigare. Priserna på alla viktiga råvarumarknader, bl.a. energi, metaller och mineraler samt jordbruk och livsmedel, ökade kraftigt under 2007 och kulminerade 2008, minskade brant från och med andra halvåret 2008 och har sedan sommaren 2009 återigen uppvisat en stigande trend. Prissvängningarna har i varierande grad slagit igenom i konsumentpriserna, vilket tidvis orsakat oroligheter och social nöd.

Den nuvarande utvecklingen beror egentligen på en serie förändringar i de globala utbuds- och efterfrågemönstren samt på kortvariga chocker på viktiga råvarumarknader och marknader för basprodukter. Åren 2002–2008 präglades av en kraftig ökning av efterfrågan på råvaror föranledd av en stark global ekonomisk tillväxt, särskilt i tillväxtekonomier som Kina. Denna ökade efterfrågan kommer att förstärkas ytterligare av den snabba industrialiseringen och urbaniseringen i länder som Kina, Indien och Brasilien. Kina är redan världens största metallkonsument – Kinas kopparkonsumtion har t.ex. ökat från 12 % till ca 40 % av världsproduktionen under de senaste tio åren¹. PrISRörelserna har förvärrats av olika strukturella problem i försörjnings- och distributionskedjorna för olika basprodukter, bl.a. tillgången på transportinfrastruktur och tjänster. Denna utveckling äger rum vid en tidpunkt då den europeiska industrins konkurrenskraft kräver effektiv och säker tillgång till råvaror.

Dessutom påverkas marknaderna allt mer av finanssektorn: alltmer finansiella investeringar har strömmat till marknaderna för råvaruderivat de senaste åren. Mellan 2003 och 2008 ökade institutionella investerare sina investeringar på marknaderna för basprodukter från 13 miljarder euro 2003 till 170–205 miljarder euro 2008. Finanskrisen bröt den uppåtgående trenden, men redan 2010 närmade sig eller rentav överskreds 2008 års toppnivåer när det gäller de finansiella positionerna, och särskilt indexhandlarnas investeringar har ökat kraftigt. Diskussionen om den relativa betydelsen av den mångfald faktorer som påverkar priserna på basprodukter är ännu öppen, men det är klart att prISRörelserna på olika marknader för basprodukter har blivit mer relaterade till varandra och att dessa marknader har fått en närmare koppling till finansmarknaderna².

Denna utveckling har lett till ökade krav på politiska åtgärder för att mildra de negativa effekterna av sådana prISRörelser för såväl producenter som konsumenter, särskilt för de mest sårbara kategorierna. Utvecklingen har uppmärksamats på högsta politiska nivå, t.ex. under de senaste G20-mötena.

Utmaningarna när det gäller råvaror och priser på basprodukter är nära sammanlänkade med varandra och berör politiken på områdena finansmarknader, utveckling, handel, industri och yttre förbindelser. Därför har Europeiska kommissionen tagit ett antal initiativ. Redan 2008 lyfte kommissionen fram den strategiska betydelsen av en råvarupolitik genom att lansera

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*; Meddelande från kommissionen KOM(2008) 821 "Livsmedelspriser i Europa" och det åtföljande arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar, SEK(2008) 2971 "Task force on the role of speculation in agricultural commodities price movements - Is there a speculative bubble in commodity markets?".

råvaruinitiativet³. Sedan dess har den vidtagit åtgärder inom denna givna ram för att ta itu med frågan om en hållbar tillgång till råvaror såväl inom som utanför EU och för att förbättra resurseffektivitet och återvinning. Kommissionen inledde också en grundlig genomgång av marknaden för basprodukter i allmänhet och om livsmedelspriser och livsmedelsförsörjning i synnerhet⁴, och som åtgärd mot finanskrisen har den lanserat en rad åtgärder för att förbättra regleringen, integriteten och insynen i finansmarknaderna. Den senaste åtgärden är ett förslag till reglering av energimarknaderna.

Detta meddelande ger en översikt över vad som uppnåtts inom vart och ett av dessa områden och vilka steg som planeras för att föra arbetet vidare. Arbetet är ett led i Europa 2020-strategin för att säkerställa smart och hållbar tillväxt för alla och har en nära koppling till flaggskeppsinitiativet för ett resurseffektivt Europa⁵. Det kommer att ingå i det arbete som utförs av G20-länderna, som under toppmötet i Pittsburgh kom överens om att förbättra regleringen av finansmarknaderna och marknaderna för basprodukter och deras funktion och transparens för att komma till rätta med alltför stor volatilitet i priserna på basprodukter⁶. Detta åtagande förstärktes i november 2010 av G20-gruppen under toppmötet i Seoul genom en utfästelse om att ta itu med volatiliteten på livsmedelsmarknaden och den alltför stora volatiliteten när det gäller priserna på fossila drivmedel⁷.

2. UTVECKLINGEN PÅ DE GLOBALA MARKNADERNA FÖR BASPRODUKTER

Fundamenta, inklusive oväntade förändringar i de globala ekonomiska förhållandena som hänger samman med den kraftiga ökningen av efterfrågan i tillväxtekonomierna, har haft en avgörande roll för att driva på utvecklingen på marknaderna för basprodukter⁸. Andra faktorer som också spelat in är penningpolitik och bristande utbud och, de senaste åren, olika politiska insatser av tillfällig karaktär. Exportbegränsningar, gränsåtgärder och förändringar i lagringspolitiken påverkade livsmedelspriserna inför 2008 års kris i samband med livsmedelspriserna. Den ökade användningen av jordbruksmark för produktion av förnybar energi har förstärkt sambandet mellan prisutvecklingen inom jordbruks- respektive energisektorn. Prisrörelserna har också förvärrats av olika strukturella problem i försörjnings- och distributionskedjorna för olika basprodukter⁹.

Varje marknad för basprodukter fungerar olika beroende på basproduktens art, handlarnas behov och den historiska utvecklingen. Det finns inte en enda modell för hur marknaderna för basprodukter bör organiseras och därmed för hurudan prisutvecklingen kommer att bli. Viss handel med basprodukter är i hög grad standardiserad, medan handeln på andra marknader kan förändras beroende på enskilda marknadsaktörers särskilda behov. Derivatmarknader som grundar sig på basprodukter¹⁰ har funnits länge, och de spelar en roll för såväl producenter

³ KOM(2008) 699 ”Råvaruinitiativet: att uppfylla våra kritiska behov av tillväxt och arbetstillfällen i Europa”.

⁴ KOM(2009) 591, ”En bättre fungerande livsmedelsförsörjningskedja i Europa”, och KOM(2010) 127, ”EU:s policyram för att hjälpa utvecklingsländer att stärka livsmedelsförsörjningen”.

⁵ KOM(2010) 2020, ”Europa 2020”, och KOM(2011) 21, ”Ett resurseffektivt Europa: flaggskeppsinitiativ i Europa 2020-strategin”.

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

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

⁸ Se t.ex. IOSCO, *Task Force on Commodity Futures, Report to the G20*, november 2010.

⁹ KOM(2009) 591 slutlig – ”En bättre fungerande livsmedelsförsörjningskedja i Europa”.

¹⁰ Ett derivat kan definieras som en finansiell tillgång, i regel ett avtal mellan två eller flera parter, vars värde är kopplat till värdet på andra tillgångar, aktier eller t.o.m. aktieindex.

som användare av olika basprodukter när det gäller att gardera sig mot exponeringar (hedging). På samma sätt som handel med de bakomliggande basprodukterna kan bedrivas på olika sätt kan handel med derivat bedrivas bilateralt, dvs. genom OTC-handel, eller genom organiserad börshandel. Dessutom är finansinstitutens roll och derivatens betydelse mycket olika på olika marknader. I avsnitten nedan granskas utvecklingen på marknaderna för energi och jordbruksprodukter samt råvarumarknadernas och de närliggande finansmarknadernas ömsesidiga beroende av varandra.

2.1. Utvecklingen på de fysiska marknaderna

2.1.1. Energi (olja, elektricitet, gas)

Olje- och petroleummarknaderna är integrerade, likvida och globala, och det är en allmänt spridd uppfattning att de framför allt drivs av ekonomiska fundamenta, men också av geopolitiska hänsyn, OPEC:s roll i sammanhanget och icke-fysisk handel. En betydande utveckling har skett när det gäller finansiella och derivativa investeringsinstrument samt handelsteknik. G20-gruppen framhävde vid toppmötet i Seoul hur stor betydelse välfungerande och transparenta energimarknader har för ekonomisk tillväxt. G20 har arbetat med transparensen på den fysiska marknaden, volatiliteten i priserna på fossila drivmedel och utfasningen av ineffektiva subventioner för fossila bränslen.

Gasmarknaden, som alltmer påverkas av utvecklingen av icke-konventionella energikällor, har av hävd grundat sig på långfristiga OTC-avtal. På grund av den allt mer omfattande användningen av flytande naturgas (LNG) bedrivs det alltmer handel med gas på en global och likvid marknad som alltmer fungerar som en marknad för basprodukter. Elmarknaden är den minst globala energimarknaden eftersom eltransporter över långa sträckor har fysiska begränsningar (energiförlust, omöjligt att lagra el). Marknaden har därför en mindre geografisk utsträckning än marknaderna för andra energiprodukter.

El- (och gas-) marknaderna i EU blir alltmer integrerade på grund av den inre marknaden. Det har vuxit fram energibörser och andra organiserade marknader och mäklarunderlättade OTC-marknader som kan användas både för fysisk leverans och hedging. Som tidigare är marknadspriserna mycket känsliga för tillgången på faktisk och förväntad elproduktion eftersom elektricitet inte kan lagras i industriell skala.

2.1.2. Jordbruk och livsmedelsförsörjning

De flesta jordbruksprodukter, i synnerhet grödor, präglas av kraftigt säsongsbetonade produktionsmönster, och utbudet kan inte alltid anpassas snabbt till förändringar i pris eller efterfrågan. Detta betyder att jordbruksmarknaderna kännetecknas av en viss grad av variabilitet. Strukturella faktorer såsom demografisk tillväxt, belastningen på jordbruksmiljöerna och effekterna av klimatförändringar kan förvärra de ökande spänningarna på jordbruksmarknaderna. Prisvolatiliteten när det gäller jordbruksprodukter har dock ökat till tidigare okända nivåer den senaste tiden. Detta gäller både EU-marknader och internationella marknader, och både spot- och terminsmarknader. Inom EU har upprepade reformer av den gemensamma jordbrukspolitiken väsentligt reducerat stödpriserna och de därmed förknippade åtgärderna. Konsekvensen är att de som producerar och bedriver handel med basprodukter är mer utsatta för marknadsprisutvecklingen och, även om det inte är fallet inom samtliga jordbrukssektorer, således mer benägna att använda terminsmarknader för att gardera sig mot risker. Handeln med optioner och OTC-derivat håller också på att öka. Dessa faktorer förklarar i viss mån den ökade aktiviteten på Europabaserade börser och väcker framför allt

två frågor, nämligen hur vi ska trygga livsmedelsförsörjningen och tillgodose behovet av ökad öppenhet på marknaderna för derivat för jordbruksprodukter.

Livsmedelsförsörjningen har identifierats som en av de viktigaste drivkrafterna för en framtida reform av den gemensamma jordbrukspolitikens¹¹. En stark jordbrukssektor är absolut nödvändig för att den starkt konkurrensutsatta jordbrukssektorn ska förbli en viktig del av ekonomin och handeln inom EU och lämna ett betydande bidrag på de internationella marknaderna. Därför har EU i samband med Doharundan samtyckt till ett omfattande jordbrukspaket på det villkoret att man når ett övergripande avtal som är ambitiöst, väl avvägt och heltäckande.

Alltför volatila livsmedelspriser påverkar såväl producenter som konsumenter och får allvarliga konsekvenser för livsmedelsförsörjningen i utvecklingsländer som importerar livsmedel. Under perioder när priserna på livsmedel ökat brant, som 2007–2008, har många fattiga i utvecklingsländerna minskat sitt födointag¹². Prishöjningarna på livsmedel under 2010 kan återigen leda till ökad undernäring, större humanitära behov och svårare sociala spänningar och oroligheter bland de svagare konsumenterna i världen. Högre världsmarknadspriser skulle kunna främja jordbruksproduktionen, men prisöverföringsmekanismerna är ofta bristfälliga. I många utvecklingsländer är marknaderna för basprodukter ofta avskurna från världsmarknaderna, eller i bästa fall överförs signalerna från världsmarknaden till hemmamarknaderna med en betydande fördröjning, så att utbudet på hemmamarknaderna inte hinner med.

Flera analyser som genomförts av livsmedels- och jordbruksorganisationen, OECD, kommissionen och andra instanser har fokuserat på utvecklingen av utbud och efterfrågan, där obalansen förvärrats av kortsiktiga ekonomiska och politiska faktorer (bl.a. exportbegränsningar), vilket delvis förklarar den extrema prisvolatilitet som kunnat iakttas, tillsammans med omständigheter som är specifika för finansmarknaderna och som kan ha förstärkt prisfluktuationerna. Trots kvardröjande osäkerheter kan tre tydliga slutsatser dras om jordbruksprodukter på grundval av de utsikter för dessa produkter som flera organisationer fastställt (bl.a. kommissionens senaste beräkningar på medellång sikt):

- Priserna på jordbruksprodukter väntas ligga kvar på en högre nivå än de tidigare genomsnitten, och bryter den långvariga trenden med sjunkande priser, åtminstone under en överskådlig framtid.
- Också prisvolatiliteten väntas förbli hög, även om det råder fortsatt osäkerhet om dess orsaker och varaktighet.
- Priserna på insatsvaror som används inom jordbruket kommer troligen också att förbli på en högre nivå än tidigare.

Ovannämnda faktorer tillsammans tyder på att högre priser på jordbruksprodukter inte nödvändigtvis leder till högre inkomster för jordbrukare, särskilt inte om deras marginaler pressas av ökade kostnader. Dessutom är det uppenbart att länder med en nettoimport av livsmedel och, mer allmänt, de mest sårbara konsumenterna kan ha problem som har sin grund i prisernas inverkan på inflationen i fråga om livsmedel. En viss grad av variabilitet är

¹¹ KOM(2010) 672, *Den gemensamma jordbrukspolitikens mot 2020: Att klara framtidens utmaningar i fråga om livsmedel, naturresurser och territoriell balans.*

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

en oskiljaktig del av jordbruksmarknaderna, men en alltför stor volatilitet gagnar varken producenter eller användare.

2.1.3. Råvaror

Råvaror omfattar handeln med metalliska mineraler, industrimineraler, byggmaterial, trä och naturgummi. Till skillnad från elektricitet är handeln med råvaror global. När det gäller priser och marknader går den viktiga skiljelinjen mellan de råvaror som handlas på börserna och de som inte handlas på börserna. Exempelvis basmetaller som aluminium, koppar, bly, nickel, tenn och zink handlas på olika börser, varav metallbörserna i London (LME) är världsledande. Många av EU:s viktiga råvaror, t.ex. kobolt, gallium, indium och sällsynta jordartsmetaller, handlas inte på LME. Marknaden för dessa metaller är mindre öppen och handelsvolymerna mycket små jämfört med andra material.

De globala metall- och mineralmarknaderna följer ett cykliskt mönster baserat på utbud och efterfrågan. Perioden 2002–2008 präglades dock av en kraftig ökning av efterfrågan på råvaror föranledd av en stark global ekonomisk tillväxt, särskilt i tillväxtekonomier. Detta tog sig uttryck i högre prisnivåer än någonsin tidigare. Den senaste tidens utveckling tyder på att efterfrågan på råvaror än en gång kommer att drivas på av den framtida utvecklingen i tillväxtekonomierna och den snabba spridningen av viktig grundläggande teknik.

En källa till ökande oro på dessa marknader är åtgärder som vissa länder begagnar sig av för att garantera att den inhemska industrin ska ha privilegierad tillgång till råvaror (t.ex. exportbegränsningar). Dessa åtgärder ger upphov till snedvridningar på de globala marknaderna och skapar osäkerhet om en regelbunden tillförsel av basprodukter. De kan påverka såväl utvecklade länder som utvecklingsländer eftersom praktiskt taget ingen ekonomi är självförsörjande när det gäller alla råvaror. De minst utvecklade länderna kan vara särskilt beroende av råvaruimport och kan därför påverkas negativt av obefintliga eller bristfälliga multilaterala regler inom vissa områden, t.ex. i fråga om exporttullar. Vidare reagerar företag på prisfluktuationer på olika sätt, t.ex. genom att bygga upp lager, förhandla fram långfristiga avtal eller gardera sig mot prisfluktuationer i form av terminsavtal. En del av dessa reaktioner kan förvärra knappheten i utbudet.

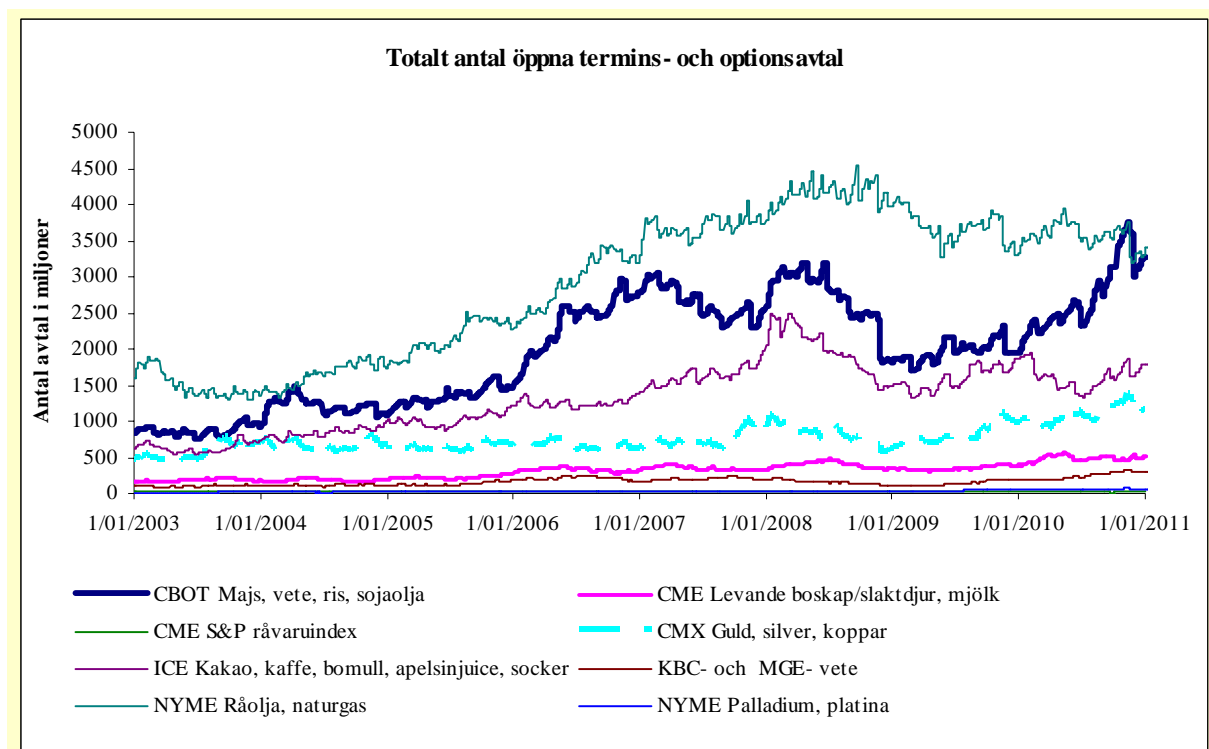
2.2. **Ökande ömsesidigt beroende mellan marknader för basprodukter och närliggande finansiella marknader**

Råvaruderivat ger producenter och användare möjlighet att gardera sig mot de risker som är förknippade med fysisk produktion och prisosäkerhet. De ses också alltmer som rent finansiella investeringar, och inflödet av finansiella investeringar till marknaderna för råvaruderivat har ökat betydligt under senare år (se figur 1).

Marknaderna för basprodukter och de finansiella marknaderna blir dock alltmer sammanflätade med varandra och har alltfler gemensamma aktörer som är på jakt efter investeringsmöjligheter och verktyg för riskhantering. Avistamarknadernas likviditet, effektivitet och tillgänglighet förstärks av väl fungerande derivatmarknader och tvärtom. Tillräcklig och tillförlitlig information om marknadsfundamenta (produktions- och konsumtionsvolym, nät- och rörledningskapacitet osv.) samt handelsvolymen på råvarumarknaden behövs för att prisbildningen på avista- och derivatmarknaderna ska vara öppen och överskådlig. Derivatmarknaderna används dock inte enbart av affärsföretag för riskhanteringsändamål, utan också av finansinstitut som ett led i deras strategier för riskspridning. Dessutom fungerar priserna på råvaruterminer (dvs. derivat som noteras på

organiserade handelsplatser) ofta som riktmärken som påverkar t.ex. energi- och livsmedelspriserna för konsumenter i EU.

Figur 1: Transaktioner på råvaruderivatmarknaderna (totalt antal öppna termins- och optionsavtal)



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

Ett derivatkontrakt är till sin karaktär sådant att dess värde beror på värdet på den bakomliggande marknaden som det avser. Detta är fallet i synnerhet om den bakomliggande marknaden är en fysisk marknad. Priserna på råvaruderivat och bakomliggande fysiska råvaror är därför sammanlänkade. Därför kan marknaderna för råvaruderivat inte ses isolerat från råvarumarknaderna och tvärtom.

Att fastställa vad som är orsak och verkan i samspelet mellan finansiella och fysiska marknader är dock komplicerat. Fastställandet av dessa samband kompliceras av att alla fysiska marknader inte har samma egenskaper. Sambanden påverkas av en mängd olika faktorer, som i en del fall är specifika för enskilda marknader, vilket innebär att marknadsdynamiken är olika inom olika sektorer. Bristen på insyn på dessa marknader gör det i detta skede ännu svårare att exakt bedöma arten och omfattningen av kopplingarna mellan prisbildningsprocessen på marknaderna för basprodukter och derivatmarknadernas ökande betydelse.

Det är uppenbart att det finns en stark korrelation mellan positioner på derivatmarknaderna och spotpriser, men det är ändå svårt att göra en fullständig bedömning av samspelet och hur prisrörelserna på derivatmarknaderna påverkar volatiliteten på de bakomliggande fysiska marknaderna. Att fastställa denna korrelation kompliceras ytterligare av att inte alla fysiska

marknader har samma egenskaper och att marknadsdynamiken är olika inom olika sektorer. Därför krävs det ytterligare arbete för att fördjupa förståelsen av denna utveckling¹³.

Det står dock klart redan i det här skedet att öppenheten och rapporteringsskyldigheterna bör öka såväl på de bakomliggande fysiska marknaderna som på derivatmarknaderna. Större insyn och lättillgänglig information på de fysiska marknaderna kommer att ge investerare möjlighet att fatta välgrundade beslut, bidra till en lämplig process för att hitta rätt pris och göra det lättare att identifiera och förhindra ett eventuellt missbruk. Dessutom har den senaste tidens prisvolatilitet visat att aktörer på den fysiska marknaden måste ha kvar möjligheten att gardera sig mot prISRISKEr, samtidigt som man måste se till att utvecklingen på marknaden övervakas grundligt och effektivt. Detta är särskilt viktigt för livsmedelsimporterande utvecklingsländer. Kompletterande målinriktade regleringsåtgärder, t.ex. införande av positionslimiter när det bedöms vara nödvändigt, skulle också kunna övervägas i detta sammanhang.

3. UTVECKLINGEN PÅ MARKNADERNA FÖR BASPRODUKTER FÖREMÅL FÖR ÅTGÄRDER PÅ EU-NIVÅ

Det har tagits ett initiativ på EU-nivå för att öka tillsynen, integriteten och insynen i den handel som bedrivs på energimarknaderna¹⁴. Det har också förekommit initiativ för att förbättra livsmedelskedjans funktion och insynen i marknaderna för jordbruksprodukter. I samband med de pågående reformerna av den rättsliga ramen för de finansiella marknaderna har kommissionen också identifierat åtgärder för att öka insynen i marknaderna för råvaruderivat och förbättra deras integritet.

3.1. Fysiska marknader

3.1.1. Energi (olja, elektricitet, gas)

Kommissionen har visat sin vilja att agera för att se till att energimarknaderna fungerar korrekt genom sitt förslag om att fastställa tydliga regler som förbjuder marknadsmissbruk på grossistmarknaderna för el och gas, uppbackade av en ram för marknadsövervakning på EU-nivå och nya genomförandebefogenheter för tillsynsmyndigheter på energiområdet¹⁵. Detta tillvägagångssätt ska bidra till att fördelarna med den inre marknaden blir verklighet för företag och medborgare i EU, och det är en bra modell för hur man ska hantera den utmaning som det ökande ömsesidiga beroendet mellan marknader för basprodukter och närliggande finansiella marknader innebär. Den föreslagna förordningen om integritet och öppenhet på energimarknaderna¹⁶ kommer att ge EU-myndigheter och nationella myndigheter de verktyg

¹³ En del av detta arbete pågår redan (se avsnitt 3.2) i nära samarbete med berörda internationella motparter, särskilt Förenta staterna, i syfte att garantera konsekvensen i lagstiftningen på området.

¹⁴ Marknaden för utsläppsrätter inom ramen för systemet för handel med utsläppsrätter behandlas inte i detta meddelande eftersom utsläppsrätterna inte är basprodukter i gängse mening. Kommissionen har lagt fram ett meddelande om denna fråga: KOM(2010) 796, ”*Mot ett bättre regelverk för marknadstillsyn för EU:s utsläppshandelssystem*”.

¹⁵ Detta avsnitt handlar inte om andra energirelaterade frågor, t.ex. säkerhetsfrågor eller den övergripande konsekvensen och effektiviteten i EU:s energipolitik gentemot omvärlden. De behandlas i stället i meddelandet ”*Energi 2020 – En strategi för hållbar och trygg energiförsörjning på en konkurrensutsatt marknad*” (KOM(2010) 639).

¹⁶ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om integritet och öppenhet på energimarknaderna - KOM(2010) 726, december 2010.

de behöver för att kunna konstatera marknadsmissbruk på grossistmarknader för handel med el och gas:

- Europeiska byrån för samarbete mellan energitillsynsmyndigheter (ACER) kommer att ansvara för övervakningen för att avslöja eventuella fall av missbruk.
- Handlare kommer att förbjudas att använda insidesinformation för att vinna fördelar på sina transaktioner eller manipulera marknaden genom att på ett konstgjort sätt få priserna att vara högre än vad som motiveras av tillgång, produktionskostnader eller kapacitet att lagra eller transportera energi.
- Samarbetet mellan tillsynsmyndigheter för fysiska marknader (ACER) och för finansiella marknader (ESMA) kommer att stärkas.

Kommissionen engagerar sig för att se till att kraven på öppenhet när det gäller grundläggande uppgifter på gas- och elmarknaderna är verkningfulla och uppfyller marknadens krav.

3.1.2. Jordbruk och livsmedelsförsörjning

Eftersom det finns många orsaker till prisvolatilitet finns det ingen enda och enkel lösning på de problem som konstaterats. Detta gäller särskilt eftersom jordbruksproduktionen har sina specifika särdrag (kopplingar till en trygg livsmedelsförsörjning och till miljöaspekter, av vilka de senare omfattar jordbruksproduktionens beroende av livscyklar, väder och årstider samt sanitära förhållanden och förekomsten av skadegörare), vilket ytterligare komplicerar frågan om vilken inverkan olika handlingsalternativ har.

Ett viktigt arbetsfält är i alla händelser att förbättra marknadsinformationen. Fördelen är att det finns rikligt med information om produktion, konsumtion och lagerhållning inom jordbrukssektorn att tillgå hos offentliga källor (WB, FAO/OECD, USDA, EU, ABARE) eller råvaruorgan (särskilt Internationella spannmålsrådet). Detta står i bjärt motsättning till information om råvaror (t.ex. metaller, mineraler och energi), där marknadsinformationen är skyddad och i huvudsak finns att få hos branschen i fråga. Det finns dock ännu utrymme för förbättringar när det gäller att få fram aktuell information av hög kvalitet om nationella och regionala livsmedelslager samt om prognoser för produktionen och konsumtionen av livsmedel. G20-gruppen har begärt att Världsbanken ska samarbeta med andra relevanta internationella organ för att utarbeta åtgärder för att förbättra informationen om nationella och regionala livsmedelslager samt om prognoser för livsmedelsproduktionen, och kommissionen kommer att ge detta arbete sitt fulla stöd.

Eftersom den gemensamma jordbrukspolitiken blir alltmer marknadsinriktad har information om och insyn i utvecklingen på råvarumarknaden blivit viktiga faktorer när det gäller att slå vakt om en väl fungerande jordbruks- och livsmedelskedja.

- Medlemsstaterna översänder regelbundet en mängd uppgifter till kommissionen, vilka sedan offentliggörs på Internet¹⁷ och diskuteras med rådgivande kommittéer där berörda aktörer är företrädare.

¹⁷ Se t.ex. http://ec.europa.eu/agriculture/markets/prices/monthly_en.pdf

- Ett instrument för övervakning av livsmedelspriser har inrättats av kommissionens statistikkontor för att öka pristransparensen¹⁸ och diskussioner pågår om hur detta instrument skulle kunna förbättras.
- Kommissionens avdelningar sammanställer och offentliggör regelbundet rapporter om utsikterna på medellång sikt på viktiga marknader för jordbruksråvaror¹⁹.

Kommissionen har inrättat ett högnivåforum för en bättre fungerande livsmedelskedja²⁰. Forumet behandlar inte själva prisvolatiliteten, men tar däremot upp följande frågor: överföringen av prisutvecklingen genom hela försörjningskedjan, förbindelserna mellan företag, livsmedelsindustrins konkurrenskraft, jordbruks- och livsmedelslogistiken samt instrumentet för övervakning av livsmedelspriserna.

Rekordpriserna på livsmedel illustrerar det faktum att investeringarna i jordbruket släpat efter i många utvecklingsländer under de senaste årtiondena²¹. EU har i sin utvecklingspolitik erkänt behovet av att vända denna utveckling. Såsom anges i grönboken om EU:s utvecklingspolitik²² kan EU spela en viktig roll när det gäller att minska prisvolatilitetens konsekvenser för de mest sårbara länderna. Kommissionen har redan antagit en policyram om livsmedelsförsörjning²³, i vilken det sägs ut att EU och medlemsstaterna bör bidra till en bättre fungerande livsmedelsmarknad på global, regional och nationell nivå, bl.a. genom förbättrad insyn i marknaden. Tanken är att stödja utvecklingsländerna så att de ska kunna stärka sina jordbrukarorganisationer, öka pristransparensen, förbättra produktiviteten inom jordbruket på hållbar grund samt utveckla och tillämpa rättsliga ramar. Genom att utveckla jordbruksproduktionen kommer man att kunna öka kapaciteten att stå emot och anpassa sig till livsmedelschocker.

Slutligen finns det ett behov av bättre styrning och internationell dialog på detta område, med tanke på att ensidiga åtgärder som vissa länder vidtar också är en faktor som kan påverka fysiska marknader och orsaka prisvolatilitet.

3.2. Reglering av finansiella marknader

Det råder ett brett samförstånd kring målen att öka integriteten och insynen i marknaderna för råvaruderivat. I överensstämmelse med G20-gruppens principer och slutsatser har kommissionen lanserat ett antal initiativ för detta ändamål:

- Den har antagit ett förslag till förordning om handel med OTC-derivat²⁴, som ska minska systemrisken och förbättra tillsynsmyndigheternas insyn i alla derivat, inklusive råvaruderivat.
- I samband med översynen av marknadsmissbruksdirektivet²⁵ våren 2011 ska det utredas vilka handelsmetoder på råvarumarknaderna som utgör missbruk samt säkerställas att alla

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

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

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

²¹ Färre än tio afrikanska stater uppfyller det mål om tio procent offentliga investeringar i jordbruket som fastställdes under toppmötet i Mabuto 2003.

²² KOM(2010) 629: *EU:s utvecklingspolitik till stöd för en socialt integrerande tillväxt och en hållbar utveckling. Att göra EU:s utvecklingspolitik effektivare.*

²³ KOM(2010) 127: *EU:s policyram för att hjälpa utvecklingsländer att stärka livsmedelsförsörjningen.*

²⁴ KOM(2010) 484, 15.9.2010.

handelsplatser och transaktioner där missbruk kan förekomma omfattas av regler som omfattar hela EU.

- Inom ramen för översynen av paketerade investeringsprodukter för icke-professionella investerare (PRIIPS)²⁶ kommer man att undersöka behovet av strängare krav och bättre kvalitet på information när privata investerare erbjuds strukturerade investeringsprodukter.
- Direktivet om förvaltare av alternativa investeringsfonder²⁷ kommer att öka insynen i dessa fonder för investerare och nationella tillsynsmyndigheter och ge en bättre insikt om hur dessa fonder påverkar marknaderna för råvaruderivat.
- Översynen av direktivet om marknader för finansiella instrument (MiFID-direktivet)²⁸ våren 2011 kommer att syfta till att ytterligare förbättra insynen i handeln med och priserna på råvaruderivat genom att det fastställs under vilka förhållanden råvaruderivatprodukter bör handlas enbart på organiserade handelsplatser. Vidare kommer man att utreda behovet av mer systematisk och detaljerad information om handel som olika typer av marknadsaktörer bedriver med råvaruderivat samt behovet av att tillsynsmyndigheter övervakar råvaruderivatpositioner på ett mer omfattande sätt, vilket även omfattar behovet av att fastställa positionslimiter när det anses nödvändigt.
- Slutligen ska inrättandet av den europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten (ESMA) garantera att de tekniska regler som tillämpas på dessa marknader är konsekventa, och den nya myndigheten kommer att spela en viktig roll för att stärka samarbetet med tillsynsmyndigheterna för de bakomliggande fysiska marknaderna²⁹.

3.3. Samspelet mellan fysiska och finansiella marknader för basprodukter

De ovan beskrivna åtgärderna kommer att bidra till att de ökande investeringsflödena blir mer transparenta och bättre redovisade samt minska risken för att marknaderna för basprodukter snedvrids. Kommissionen erkänner dock att det behövs en bättre förståelse av samspelet mellan fysiska och finansiella marknader för basprodukter. Mot denna bakgrund kommer kommissionen att göra följande:

- Genomföra ytterligare analyser av utvecklingen på de finansiella och fysiska marknaderna för basprodukter för en bättre förståelse av förhållandet mellan dem samt stödja liknande insatser som är aktuella på global nivå (G20, IOSCO, IEA, FAO, UNCTAD, OECD, IMF osv.).
- Främja ytterligare förbättringar när det gäller insyn och tillgång till information om fysiska marknader för basprodukter, bl.a. genom medverkan av relevanta tillsynsmyndigheter och institutioner, för att garantera att dessa marknader fungerar väl.

²⁵ Direktiv 2003/6/EG (EUT L 96, 12.4.2003).

²⁶ Ett offentligt samråd om PRIIPS inleddes den 26 november 2010: http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/investment_products_en.htm#consultation

²⁷ KOM(2009) 207, 30.4.2009.

²⁸ Direktiv 2004/39/EG (EUT L 145, 30.4.2004).

²⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1095/2010 av den 24 november 2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten), om ändring av beslut nr 716/2009/EG och om upphävande av kommissionens beslut 2009/77/EG (EUT L 331, 15.12.2010, s. 84).

4. DET EUROPEISKA RÅVARUINITIATIVET

Vid sidan om problematiken kring prisvolatilitet och interaktionen mellan fysiska och finansiella marknader för basprodukter är den faktiska tillgången på många råvaror fortfarande en kärnfråga. Kommissionen lanserade 2008 det s.k. råvaruinitiativet³⁰, med syftet att skapa en integrerad strategi för att möta de många utmaningar vi står inför när det gäller råvarutillgången, i detta sammanhang råvaror utanför energi- och jordbrukssektorerna.

Råvaruinitiativet består av tre pelare: att säkra tillgång till råvarumarknader i tredjeland på samma villkor som konkurrenter, att främja en hållbar råvaruförsörjning från europeiska källor samt att främja resurseffektivitet och återvinning. Som en del av strategin behöver vi också utveckla en ”råvarudiplomati”, vilken bör ha sin naturliga plats i den övergripande politiken gentemot tredjeland, tillsammans med bl.a. arbetet för mänskliga rättigheter, goda styrelseformer, konfliktlösning, icke-spridning och regional stabilitet. I detta avsnitt redovisas de viktigaste framstegen hittills i fråga om ett antal råvaror av avgörande betydelse samt inom områdena handel, utveckling, forskning, resurseffektivitet och återvinning. I avsnitt 5 diskuteras de kommande etapperna i arbetet.

4.1 Råvaror av avgörande betydelse

I samarbete med medlemsstaterna och andra berörda parter har kommissionen identifierat 14 råvaror som bedöms vara av avgörande betydelse på EU-nivå (se bilaga), och samtidigt utvecklat en tydlig, innovativ och praktisk metod för att definiera ”avgörande betydelse” i denna kontext³¹.

Som råvaror av avgörande betydelse räknas råvaror där det finns en särskilt hög risk för en bristsituation inom tio år och som intar en särskilt viktig plats i värdekedjan. Försörjningsrisken beror ofta på att tillgången är starkt koncentrerad till en mindre grupp länder och att vissa av dessa länder kännetecknas av politisk och ekonomisk instabilitet. Problemet förvärras ibland av en brist på ersättningsämnen som kan användas istället för den aktuella råvaran och av en låg återvinningsgrad. I många fall kan en stabil tillgång till råvaran vara viktig för såväl klimatpolitiska mål som för den tekniska utvecklingen. Sällsynta jordartsmetaller är t.ex. oundgängliga för tillverkning av högpresterande permanentmagneter för vindturbiner och elfordon, katalysatorer för bilar, kretskort, optisk fiber och högtemperaturssupraleutare. EU är helt och hållet importberoende när det gäller dessa jordartsmetaller, och Kina svarade för 97 % av världens produktion 2009. Dessutom finns det än så länge inga ekonomiskt lönsamma sätt att återvinna dessa metaller eller att ersätta dem med andra råvaror.

Arbetet för att identifiera råvaror av avgörande betydelse visade även på ett behov av bättre data och ökade kunskaper. Man bedömde det också vara nödvändigt att regelbundet uppdatera förteckningen över råvaror för att ta hänsyn till marknadsutveckling (t.ex. i fråga om litium, hafnium och nickel) och teknisk utveckling, samt eventuella nya rön om enskilda materials påverkan på miljön. En annan slutsats var att de politiska insatserna inte bör begränsas till enbart råvaror av avgörande betydelse.

³⁰ KOM(2008) 699, meddelande med titeln *Råvaruinitiativet: att uppfylla våra kritiska behov av tillväxt och arbetstillfällen i Europa*.

³¹ *Critical raw materials for the EU*. Rapport från den särskilda arbetsgruppen för definition av råvaror av avgörande betydelse inom ramen för RMSG (arbetsgruppen för råvaruförsörjning).

4.2 Genomförandet av EU:s strategi för råvaruhandel

Ett antal framsteg har gjorts inom handelspolitiken sedan 2008. EU har utformat en handelsstrategi på råvaruområdet, och en första årsrapport har offentliggjorts³². De viktigaste resultaten till dags dato kan sammanfattas såhär, indelade enligt de tre centrala områdena:

- EU har i alla de multilaterala och bilaterala förhandlingar som berörs föreslagit handelsordningar för att reglera exportrestriktioner (bl.a. exportförbud, kvoter och tullar, exportlicenser som inte beviljas automatiskt). Som exempel kan nämnas frihandelsavtalet med Korea och bestämmelserna om exporttull på ett antal råvaror (bl.a. trä) i samband med förhandlingarna om Rysslands inträde i Världshandelsorganisationen (nedan *WTO*).
- För att verka för en effektiv tillämpning av bestämmelserna har kommissionen fortsatt arbetet för att undanröja olika hinder. Detta har i första hand skett genom dialog, men där ingen lösning har kunnat nås har även andra medel använts, t.ex. tvistlösning inom *WTO*.
- För att föra ut debatten på ett bredare plan har kommissionen också tagit upp råvaruproblematiken i ett antal bilaterala sammanhang, samt inom ramen för OECD. Efter det att frågan togs upp vid en workshop som anordnades gemensamt i slutet av 2009 fördes den in i OECD:s arbetsprogram för 2011–2012.

4.3 Initiativ inom utvecklingspolitiken

Flera åtgärder har inletts inom ramen för tionde Europeiska utvecklingsfonden (EUF 10), framför allt som en del av målsättningen att bidra till goda styrelseformer (”stärkande av stater”). Projekt har också finansierats av EU:s infrastrukturfond för Afrika, EIB-utlåning till gruvdriftsprojekt och anslag till geologiska undersökningar från det sjunde ramprogrammet för forskning och teknisk utveckling. Kommissionen försöker också bidra till ett gynnsamt investeringsklimat, t.ex. genom ett landsspecifikt tekniskt stöd som syftar till att öka insynen i fördelningen av inkomster från utvinningsindustrier (*Extractive Industries Transparency Initiative*), samt genom att verka för en god skatteförvaltning³³.

4.4 Möjligheterna med ny forskning, innovation och kunskap

EU har arbetat aktivt för att öka sina kunskaper om befintliga och potentiella fyndigheter av ett antal viktiga råvaror, och uppmuntrar också utvinningsindustrin att bidra med nya produkter till tillverkningsindustrin inom ramen för sjunde ramprogrammet för forskning och utveckling. Syftet med ProMine-projektet, som inleddes 2009 med en budget på 17 miljoner euro, är att utveckla den första Europatäckande, satellitbaserade databasen för mineralresurser, vilken också kommer att omfatta ett fyrdimensionellt datormodelleringsystem, för att bidra till att beräkna värdet på de europeiska mineralresurserna. Medel har anslagits för avancerad teknologi som kan appliceras under jord, (s.k. *intelligent mining*, ung. ”intelligent utvinning”), för att främja möjligheterna att ersätta vissa råvaror som faller inom definitionen för råvaror av avgörande betydelse, t.ex. jordartsmetaller och metaller i platinagrupper, samt för att via ERA-NET samordna medlemsstaternas insatser inom området för industriell hantering av råvaror. Det har också

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

³³ KOM(2010) 163, *Beskattnings och utveckling – Samarbete med utvecklingsländer för att främja god förvaltning i skattefrågor*.

getts stöd åt vidareutveckling av bioraffinaderier, som har potential att leda till nya produkter med högt mervärde, och de europeiska teknikplattformarna för hållbara mineralresurser och för skogsbrukssektorn fungerar som viktiga drivkrafter för forskning inom råvaruområdet.

Vidare erbjuder Europeiska regionala utvecklingsfonden stöd till forskning och innovation samt till företag som arbetar med prospektering efter och utvinning av råvaror, och mineral- och miljöprogrammet inom Erasmus Mundus-programmet främjar utvecklingen av ny kunskap om råvaror.

4.5. Riktlinjer för genomförandet av Natura 2000-bestämmelserna

Det finns en oro för att de högt satta miljöskydds målen inom områden som omfattas av Natura 2000-lagstiftningen ibland kan stå i konflikt med målet att få till stånd en ekonomiskt lönsam utvinning. Kommissionen har därför ställt samman riktlinjer för hur beslutsramarna i Natura 2000 bör användas. I dessa riktlinjer understryks det bland annat att utvinning av andra råvaror än energiråvaror inom eller i närheten av Natura 2000-områden inte automatiskt ska uteslutas³⁴. Kommissionen har också bidragit med vägledning i form av exempel på god praxis i fråga om exploatering av träråvaror med bibehållen hänsyn till kraven på hållbar skogsförvaltning³⁵.

4.6. Ökad resurseffektivitet och bättre förutsättningar för återvinning

Målet att utnyttja naturresurser på ett långsiktigt hållbart sätt integreras nu i allt högre grad även i EU:s åtgärder för tillväxt och sysselsättning³⁶. Medlemsstaterna har infört en rad åtgärder och praktiskt inriktade verktyg för att stärka resurseffektiviteten. En viktig politisk fråga gäller behovet av rättslig klarhet om när bearbetat avfall får omklassificeras som en ny produkt. Som ett led i arbetet med ramdirektivet om avfall håller kommissionen på att utveckla kriterier för när avfall upphör att vara avfall inom vissa specifika avfallsflöden, och man utvecklar också regler för ferrolegeringar, aluminium, koppar och återvunnet papper och glas.

Kommissionen har sedan 2008 arbetat för att förebygga illegal export och tippning av avfall genom att bistå medlemsstaterna med genomförandet av förordningen om avfallstransporter, och överväger även att utarbeta riktlinjer för transporter av begagnade och uttjänta fordon. I fråga om avfallsflödet av elektriska och elektroniska produkter har kommissionen föreslagit ett nytt ambitiöst mål för insamlingen, enligt vilket minst 85 % av avfallsflödet skulle bli tillgängligt för återvinning av värdefulla råmaterial som annars går förlorade. Den har också föreslagit striktare regler för kategoriseringen av ”begagnade” elektriska och elektroniska produkter inför transport, så att exportören blir skyldig att styrka att varje enskild produkt som exporteras för vidareutnyttjande faktiskt fungerar.

5. FRAMTIDA UTVECKLING AV RÅVARUINITIATIVET

Även om det har skett stora framsteg med genomförandet av råvaruinitiativet krävs det ytterligare förbättringar. Det krävs ett samlat angreppssätt där man arbetar med alla

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

³⁵ *Good practice guidance on the sustainable mobilisation of wood in Europe*. Europeiska kommissionen, Forest Europe, FAO 2010.

³⁶ Se KOM(2011) 21 ”Ett resurseffektivt Europa: ett flaggskeppsinitiativ inom Europa 2020-strategin.”

råvaruinitiativets tre pelare, eftersom var och en av dem bidrar till målet att säkra en långsiktigt hållbar råvarutillgång i EU.

5.1. Att följa utvecklingen i fråga om råvaror av avgörande betydelse

Att säkra tillgången till råvaror är först och främst företagens uppgift, och de offentliga myndigheternas roll är att bidra till goda allmänna förutsättningar för företagen att fullgöra denna uppgift. I samarbete med företrädare för de näringsgrenar som utvinner, återvinner eller använder råvarorna avser kommissionen att undersöka möjligheterna till mer riktade insatser, särskilt inom området för återvinning. Den är också beredd att tillsammans med medlemsstaterna och näringslivet diskutera det möjliga och lämpliga i att skapa ett program för lagring av vissa råvaror, samt om ett sådant program i så fall ger ett mervärde. På EU-nivå finns redan ett program för lagring av olja, som syftar till att skydda den allmänna säkerheten såväl i medlemsstaterna som i unionen som helhet³⁷. Kommissionen kommer att göra följande:

- I samarbete med medlemsstaterna och andra berörda parter följa utvecklingen när det gäller råvaror av avgörande betydelse, för att kunna bedöma vilka åtgärder som behöver prioriteras.
- Regelbundet och minst vart tredje år uppdatera förteckningen över råvaror av avgörande betydelse.

5.2. Att säkra tillgång till råvaror från de globala marknaderna på rättvisa villkor (första pelaren)

5.2.1. Utvecklingspolitiken och behovet av en hållbar tillgång till råvaror

EU kommer att bedriva en aktiv diplomati i råvarufrågor. Syftet är att säkra tillgången, i synnerhet till råvaror av avgörande betydelse, genom att bygga strategiska partnerskap och fortsätta den politiska dialogen.

En långsiktig ansats i fråga om utvinning och gruvdrift kan och bör bidra till en hållbar utveckling. Ändå har man i många länder, inte minst i Afrika, hittills inte lyckats omsätta rika naturtillgångar i en långsiktig tillväxt som kommer alla till del. Problemet har ofta att göra med styrning och förvaltning, t.ex. att regelverket eller skattesystemet fungerar bristfälligt. Att verka för en bättre förvaltning och insyn och ett bättre klimat för handel och investeringar i råvarusektorerna är därför av yttersta vikt för att en mer hållbar tillväxt som kommer fler människor till del ska kunna uppnås i resursrika länder. Genom sin utvecklingspolitik och i partnerskap med utvecklingsländerna har EU en viktig roll att spela för att åstadkomma lösningar där både industriländer och utvecklingsländer drar fördelar genom en långsiktigt stabilare tillgång till råvaror, och där lokala finansiella resurser från gruvsektorn används för att främja en hållbar utveckling, en tillväxt som gynnar alla och minskad fattigdom.

Kommissionen kommer att arbeta vidare med dessa frågor inom det samråd som följer på grönboken och där man kommer att behandla EU:s framtida politik i utvecklings- och biståndsfrågor och i fråga om budgetstöd, samt inom ramen för samråden om länderrapporterna³⁸. EU kommer att uppmantra partnerländernas regeringar att ställa samman

³⁷ Rådets direktiv 2009/119/EG av den 14 september 2009.

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

genomgripande reformprogram med klart definierade målsättningar, t.ex. att förbättra systemen för beskattning av gruvsektorn, öka insynen i hur inkomster och kontrakt fördelas eller förbättra möjligheterna att använda inkomster från gruvnäringen till utvecklingsändamål. En ökad öppenhet och insyn kommer att hjälpa de nationella tillsynsmyndigheterna och samhället i stort att hålla företag och politiska makthavare ansvariga för hur inkomster fördelas och skattebetalningar sköts, och därmed bidra till att minska bedrägeri och korruption och skapa ett bättre klimat för handel och investeringar.

I Addis Abeba i juni 2010 ingick kommissionen en överenskommelse med Afrikanska unionens kommission (AU-kommissionen) om att etablera ett bilateralt samarbete om råvaru- och utvecklingsfrågor, vilket ska bygga på det europeiska råvaruinitiativet och på AU-kommissionens policy för mineraler och gruvdrift, den s.k. *African Mining Vision* från 2009. Samarbetet kommer framför allt att gälla tre områden: styrnings- och förvaltningsfrågor, investeringar och utveckling av kunskap och kompetens. Inom den gemensamma Afrika–EU-strategi för 2011–2013 som antogs vid Afrika–EU-toppmötet i november 2010 kommer det att vidtas åtgärder som rör råvaror inom ramen för partnerskapet för handel, regional ekonomisk integration och infrastruktur. EU och dess medlemsstater kommer att arbeta tillsammans med dessa frågor. Kommissionen föreslår följande åtgärder:

- Stärka Europas ekonomiska och politiska stöd till initiativet för öppenhet i utvinningsindustrin (*Extractive Industries Transparency Initiative, EITI*) och bistå utvecklingsländerna med genomförandet av initiativet.
- Utbyta god praxis med internationella organisationer som Världsbanken, Internationella valutafonden och Afrikanska utvecklingsbanken.
- Söka vägar mot en ökad insyn i försörjningskedjan och, i samarbete med våra viktigaste handelspartner, ta itu med situationer där inkomsterna från utvinning används för att finansiera krig eller interna konflikter.
- Främja offentliggörande av finansiell information från utvinningsindustrin, eventuellt genom att införa informationskrav land för land. Kommissionen kommer att väga in de framsteg som IASB (*International Accounting Standards Board*) har gjort med sina internationella redovisningsstandarder för utvinningsindustrin samt det rådande rättsläget i de tredjeländer som har verksamhet i regionen³⁹.
- Verka för att de företag från Europeiska unionen som är aktiva i utvecklingsländerna följer EU:s normer och att BREF-dokumentet (*Best Available Technique Reference document*) används i största möjliga utsträckning. Dessutom bör man utveckla en uppförandekodex för de EU-företag som har verksamhet i tredjeland.
- Stödja OECD:s arbete för omvärldsbevakning och kontroll (ibland benämnt *due diligence*) i gruvsektorn.
- I samarbete med afrikanska länder fortsätta att undersöka möjligheterna till fortsatt samarbete mellan de båda kontinenterna i fråga om geologiska undersökningar samt att

³⁹ Exempel på krav på omvärldsbevakning och kontroll ("*due diligence*") samt rapportering som ställs på företag i distributionskedjan för råvaror återfinns bland annat i Förenta staternas *Dodd–Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*.

främja samarbetet på detta område i multilaterala forum, t.ex. inom Unescos geovetenskapliga program.

Ofta saknar resursrika utvecklingsländer nödvändig infrastruktur för transporter, energi och miljöskydd, vilket hindrar dem att ta vara på sina mineralresurser på ett sätt som ger den egna befolkningen största möjliga fördelar.

Kommissionen, Europeiska investeringsbanken (EIB) och de övriga europeiska institutioner som arbetar med utvecklingsfinansiering kommer tillsammans med nationella och regionala myndigheter i Afrika att fortsätta studera hur man kan stödja uppbyggnaden av en lämplig infrastruktur och åstadkomma förbättringar i relaterade styrnings- och förvaltningsfrågor, och på så sätt bidra till ett hållbart resursutnyttjande i dessa länder och underlätta tillgången till råvaror. Denna process bör lämpligen styras genom dialog inom de sektorer som berörs. Europeiska kommissionen kommer framför allt att undersöka möjligheterna att a) öka utlåningen till industrin (inklusive utlåning med en bidragskomponent), bland annat för projekt som gäller utvinning och bearbetning av råvaror och särskilt för de produktionsled som följer efter själva utvinningen, och b) stödja utvecklingen av finansiella instrument som minskar riskerna för de ekonomiska aktörerna genom garantier som ställs av Europeiska utvecklingsfonden. EU–Afrika-förvaltningsfonden för infrastruktur⁴⁰ skulle också kunna användas för att bistå de afrikanska länderna i arbetet.

Vidare bör utvecklingspolitiken inriktas på en starkare koppling mellan utvinningsindustri och lokal industri, med syftet att förstärka värdekedjan och öka diversifieringen. Man bör därför sträva efter att bygga upp företagets kapacitet, och handelsavtal kan spela en viktig roll för att skapa den flexibilitet som behövs. EU kan också hjälpa utvecklingsländer att bygga upp sin geologiska kunskap⁴¹ och därmed förmåga att bedöma de inhemska mineralreserverna, bättre budgetera de förväntade inkomsterna från dessa reserver och stärka sin förhandlingsposition i förhållande till gruvföretagen.

5.2.2. Vidareutveckling av handelsstrategin för råvaror

Kommissionen har för avsikt att vidareutveckla sin handelsstrategi för råvaror⁴² (avsnitt 4.2) i linje med de utvecklingspolitiska målen och målen för god styrning. Kommissionen föreslår att EU vidtar följande åtgärder på detta område:

- Vidareutveckla de bilaterala tematiska dialogerna i råvarufrågor med alla berörda parter, och fortsätta den pågående debatten i pluri- och multilaterala forum (t.ex. G20, Unctad, WTO, OECD), samt fortsätta de studier som syftar till en bättre förståelse för exportrestriktioners inverkan på råvarumarknaderna och främja en dialog om dessa restriktioners roll som policyinstrument.
- Bättre integrera råvarufrågor, t.ex. exportrestriktioner och investeringsaspekter, i de bilaterala, plurilaterala och multilaterala handelsförhandlingar som EU driver.

⁴⁰ Syftet med denna förvaltningsfond är att främja gränsöverskridande och regionala infrastrukturprojekt i Afrika söder om Sahara.

⁴¹ Inom AEGOS-projektet sammanförs t.ex. EU-baserade och afrikanska geologiska undersökningar i syfte att förbättra tillgången till och kvaliteten på data om resurser i Afrika.

⁴² Se GD Handels årsrapport för råvarupolitiken 2009 (*DG Trade: Raw materials policy - 2009 annual report*).

- Fullfölja arbetet med den övervakningsmekanism som ska kartlägga exportrestriktioner som hindrar en hållbar tillgång till råvaror, och fortsätta att bekämpa hinder som orsakar störningar på råvarumarknaderna eller på de marknader där råvarorna används. Detta bör i första hand ske genom dialog, men också genom tvistlösning där så krävs.
- Verka för att även icke-OECD-länder involveras i OECD:s arbete inom råvaruområdet, och överväga kompletterande arbetsmetoder på pluri- och multilateral nivå, t.ex. diskussioner kring bästa praxis.
- Använda redskap inom konkurrenslagstiftningen för att förebygga att tillgången till råvaror hämmas av konkurrensbegränsande avtal, företagskoncentrationer eller enskilda företags handlande.
- Driva ovan nämnda åtgärder framåt och fortsätta analysen av prioriterade råvarufrågor i förhållande till tredje land, såväl genom egna åtgärder som genom bilaterala och multilaterala diskussioner och ramverk. EU bör även hålla fast vid en konsekvent handelspolitik i dessa prioriterade frågor.

5.3. Att arbeta för en hållbar råvaruförsörjning för EU (andra pelaren)

I Europa 2020-strategin understryker man vikten av att främja ny teknik som bidrar till ökade investeringar i EU:s egna naturtillgångar. Utvinningsindustrierna faller inom denna kategori, men deras utveckling hämmas ofta av en tung och komplicerad lagstiftning och konkurrens från annan markanvändning. I många frågor är det medlemsstaterna som har den lagstiftande makten. Kommissionen verkar därför framför allt för att underlätta utbyte av god praxis.

Samtidigt måste råvaruutvinning inom EU bedrivas under säkra omständigheter, så att sektorns anseende skyddas och verksamheten får ett tillräckligt stöd i den allmänna opinionen. Kommissionen anser att särskilt följande insatser⁴³ behövs för att främja investeringar i utvinningsindustrin:

- Att utforma en nationell politik för mineralresurser för att se till att sådana resurser utnyttjas på ett ekonomiskt bärkraftigt sätt, i harmoni med annan politik på medlemsstatsnivå och i linje med principerna om hållbar utveckling, inklusive ett åtagande att utforma en lämplig ramlagstiftning och struktur för information.
- Att skapa en policy för planering av markanvändningen, inklusive en digital kunskapsbank för geologisk information, en klar och tydlig metod för identifiering av mineralresurser, långsiktiga prognoser för efterfrågan på lokal och regional nivå och lämpliga rutiner för att identifiera och skydda mineralresurser (med vederbörlig hänsyn tagen till annan markanvändning), inklusive skydd mot effekterna av naturkatastrofer.
- Att inrätta ett system för tillståndsgivning för prospektering efter och utvinning av råvaror som är klart och begripligt, erbjuder förutsebarhet och stabilitet och förenklar de administrativa rutinerna (t.ex. införande av ledtider, parallella tillståndsansökningar och samlade kontaktställen där all administration kan skötas [*one-stop-shop*]).

⁴³ *Improving framework conditions for extracting minerals for the EU*. Rapport från RMSG:s särskilda arbetsgrupp för utbyte av bästa praxis för planering av markanvändning, tillståndsgivning och kunskapsdelning inom det geologiska området, juni 2010.

Kommissionen vill i samarbete med medlemsstaterna och med full hänsyn tagen till subsidiaritetsprincipen undersöka möjligheten att skapa en särskild mekanism för att följa medlemsstaternas verksamhet inom ovan nämnda område, och arbeta fram särskilda indikatorer för detta ändamål.

Man bör också fortsätta stärka den kunskapsbas som behövs som grund för råvarustrategin. På kort sikt föreslår kommissionen ett samarbete med medlemsstaterna för att stärka synergieffekterna mellan de geologiska undersökningar som genomförs på nationell nivå, för att uppnå skalfördelar, minskade kostnader och ökad potential för gemensamma projekt (t.ex. en harmoniserad databas för information om mineraler och en europeisk årsbok om mineraler [*European Raw Materials Yearbook*]). På medellång sikt bör alla synergier som kan uppnås bidra till en större samlad och bättre samordnad kunskap om mineraler i Europa, inte minst med tanke på de framtida möjligheterna inom GMES-programmet. När det gäller vissa råvaror, t.ex. trä, råder en ökad konkurrens om resurserna mot bakgrund av den stigande efterfrågan på förnybara energikällor. Ibland kan den starkare efterfrågan inte matchas genom ett ökat utbud, vilket leder till prisökningar.

Kommissionen har för avsikt att

- stödja det arbete som bedrivs inom FN:s ekonomiska kommission för Europa när det gäller att standardisera rapporteringen om reserver och resurser på EU-nivå,
- göra en analys av tillgången på träråvara och returpapper, mot bakgrund av den potentiella efterfrågan både från den skogsbaserade industrin och sektorn för förnybar energi (biobränslen),
- fortsätta stödja inrättandet av sektorsvisa kompetensråd på europeisk nivå när berörda aktörer såsom arbetsmarknadens parter eller observationsorgan för respektive sektor tar initiativ till detta,
- främja forskning och utveckling kopplad till värdekedjan för råvaror, inklusive utvinning och bearbetning samt möjligheten att ersätta enskilda råvaror.

5.4. Att främja resurseffektivitet och återvinning (tredje pelaren)

Allt eftersom den globala efterfrågan på råvaror ökar kommer det att krävas allt större ansträngningar för att få ut resurser genom återvinning. En högre återvinningsgrad skulle leda till ett mindre efterfrågetryck för primära råvaror, öka återanvändningen av värdefullt material som annars skulle gå förlorat och minska energiförbrukningen och utsläppen av växthusgaser i samband med utvinning och bearbetning. Som en del av det flaggskeppsinitiativ inom ramen för Europa 2020-strategin som gäller resurseffektivitet kommer kommissionen under 2011 att lägga fram en färdplan för ett resurseffektivt Europa. Kommissionen kommer där bl.a. att redogöra för sin vision i form av strukturella och tekniska förändringar som behövs för att göra Europa till en koldioxidsnål, resurseffektiv och klimattålig ekonomi 2050, och för hur vi kan utforma en politik som dels bidrar till denna övergång, dels så effektivt som möjligt gynnar tillväxt, sysselsättning och säker energiförsörjning.

En viktig källa till mineraler och metaller för den europeiska industrin kommer från de olika processerna för att utvinna användbara material ur kommunalt avfall ("*urban mining*"). Användningen av returråvaror bidrar till resurseffektivitet, minskade utsläpp av växthusgaser och bevarande av miljön. I dagens läge utnyttjas emellertid inte dessa resurser fullt ut, och även om återvinningen av kommunalt avfall i EU har fördubblats under de senaste tio åren

finns det fortfarande stora skillnader mellan olika medlemsstater. Med tanke på behovet av att minska koldioxidutsläppen, skydda människors hälsa och minska beroendet av leverantörer i tredjeländ måste vi göra ytterligare ansträngningar för att undanröja de hinder som försvårar återvinning av kommunalt avfall. Enligt kommissionen kan dessa hinder indelas i tre huvudtyper: "läckage" i kretsloppet som uppstår när returråvaror hanteras på ett undermåligt sätt inom eller utanför EU, faktorer som hämmar återvinningsindustrins utveckling och bristande teknisk innovation inom återvinningssektorn.

För att vi ska kunna skapa ett mer resurseffektivt Europa är det av yttersta vikt att den befintliga EU-lagstiftningen om avfall genomförs och efterlevs på korrekt sätt. Enligt kommissionen bör man därför vidta ett antal åtgärder:

- Se över den temainriktade strategin för förebyggande och återvinning av avfall, särskilt i syfte att utveckla en bästa praxis för insamling och hantering av de mest kritiska avfallsflödena, i synnerhet de som innehåller sådana råmaterial som har negativ inverkan på miljön. Man bör också verka för att förbättra tillgången till statistik om återvinning där så är nödvändigt.
- Stödja forskning och pilotåtgärder som gäller resurseffektivitet och stärka de ekonomiska incitamenten för pant- och återvinningsystem.
- Utvärdera hur EU:s avfallslagstiftning har fungerat hittills, och bl.a. bedöma hur bestämmelserna om de olika typerna av avfallsflöden skulle kunna göras mer konsekventa. Utvärderingen skulle också ta upp frågan om hur straffavgifter och andra påföljder vid brott mot EU:s bestämmelser skulle kunna göras mer effektiva.
- Se över handlingsplanen för hållbar konsumtion och produktion under 2012, för att utreda om det finns skäl till ytterligare initiativ på detta område.
- I samband med arbetet med direktivet om ekodesign undersöka möjligheterna att utveckla verktyg som i) gynnar en effektivare användning av råvaror ii) garanterar att produkter är så hållbara och återvinningsbara som möjligt och iii) främjar användningen av returråvaror i nya produkter.
- Arbeta fram nya initiativ för att stärka konkurrenskraften hos EU:s återvinningsindustri genom att skapa nya marknadsbaserade verktyg som gynnar returråvaror.

Problemet med tippning av avfallsprodukter i naturen uppstår också när avfall exporteras olagligt till tredjeländ. För att ytterligare skärpa tillämpningen av förordningen om avfallstransporter bör man enligt kommissionen vidta följande åtgärder:

- Se till att de normer som tillämpas för kontroll av avfall runtom i EU är tillräckligt exakta och praktiska att följa (2011). Detta bör lägga grunden till ytterligare insatser för att underlätta tullmyndigheternas kontroll av avfallstransporter under 2012.
- Överväga möjligheten att anslå medel från det sjunde ramprogrammet för att stödja den fortsatta utvecklingen av teknik för upptäckt, identifiering, bevakning och lokalisering av olagliga transporter.
- Undersöka möjligheten att inrätta ett gemensamt system för certifiering av återvinningsanläggningar i samband med export av avfallsflöden, där förvaltningen och skötseln av dessa anläggningar skulle bedömas utifrån miljökriterier.

- Tillsammans med medlemsstaterna överväga möjligheten att införa ett formellt system på EU-nivå för att garantera efterlevnaden av EU-lagstiftningen på området, med utgångspunkt från det samarbete som bedrivs inom EU:s nätverk för genomförande och upprätthållande av miljölagstiftningen⁴⁴.

5.5 Innovation behövs i alla led

Råvaror spelar en avgörande roll för industrins konkurrenskraft och för utvecklingen av många miljövänliga och rena tekniska applikationer. För att EU ska kunna frigöra sin potential inom dessa områden och ta sig an de olika utmaningar som diskuterats i samband med råvaruinitiativets tre pelare är innovation en central förutsättning. Detta gäller värdekedjans alla delar, t.ex. utvinning, hållbara metoder för bearbetning och förädling, ekodesign, återvinning, nya material, ersättning av bristråvaror, resurseffektivitet och planering av markanvändningen. Kommissionen kommer att överväga möjligheten att utveckla ett partnerskap för innovation inom råvaruområdet som en del av Europa 2020-strategins flaggskeppsinitiativ Innovationsunionen⁴⁵.

6. FORTSATT ARBETE

En god tillgång till råvaror och basprodukter förblir en viktig förutsättning för att bibehålla produktionskapaciteten i ekonomin och säkra människors välfärd. De råvaror och basprodukter vi behöver kan ha sitt ursprung såväl i Europa som i andra delar av världen. Vår uppgift är nu att se till att dessa behov kan uppfyllas på ett sätt som också inverkar positivt på utvecklingsmålen för varornas ursprungsländer och våra mål i fråga om miljöskydd, öppen handel och stabila marknader som inte utgör störningar för ekonomin som helhet.

På alla marknader för råvaror och basprodukter har man märkt av en ökning av den finansiella aktiviteten. Det är därför av hög politisk prioritet både på EU-nivå och internationell nivå att bevaka denna utveckling och se till att den finansiella aktiviteten utgör ett stöd för – inte undergräver – stabiliteten i den europeiska ekonomin och i ekonomierna i utvecklingsländerna. Dessa marknader måste fortsätta fungera som ett stöd för den reala ekonomin genom att bidra till prissättningen och möjliggöra säkring mot marknadsrisker (hedging).

Det finns ett samband mellan priserna på råvaruderivat och de motsvarande råvarorna eller basprodukterna. Dynamiken i detta system kan dock avvika från vad som traditionellt ansetts vara logiskt, och det har blivit svårare att överblicka råvaruprisernas utveckling. Det finns därför ett behov av att stärka integriteten och insynen i dessa derivatmarknader, och kommissionen anser att man måste arbeta för ökad kunskap om och förståelse för dessa mekanismer. Kommissionen har därför tagit en rad initiativ inom området för finansiella tjänster (se avsnitt 3.2), och kommer att undersöka vilka ytterligare förbättringar som krävs när det gäller insyn och tillgång till information på de fysiska marknaderna för basprodukter och råvaror. En ökad insyn och öppenhet både i fråga om finansiella och fysiska handelstransaktioner bör ge finanstillsynsmyndigheter och marknadsaktörer bättre förutsättningar att förstå interaktionen mellan de finansiella och fysiska marknaderna för råvaror och basprodukter, samtidigt som man minskar risken för missbruk.

⁴⁴ EU:s nätverk för genomförande och upprätthållande av miljölagstiftningen (IMPEL).

⁴⁵ KOM(2010) 546.

Kommissionen kommer också att överväga olika politiska handlingsvägar för att trygga en säkrare livsmedelsförsörjning. Alla resultat av detta arbete kommer att läggas fram som bidrag till G20:s arbete under året, särskilt med tanke på den stora vikt det franska ordförandeskapet lägger vid prisutvecklingen på basprodukter och säker livsmedelsförsörjning.

Eftersom det krävs ett kontinuerligt arbete för att hålla efterfrågan på och utbudet av råvaror på en långsiktigt hållbar nivå kommer kommissionen också att effektivisera genomförandet av sitt råvaruinitiativ genom en sammanhållen strategi som grundas på alla dess tre pelare. Genom en offentlig och årligen återkommande debatt om olika temaområden kommer kommissionen även att hålla igång diskussionen om de problem och utmaningar som ligger framför oss och om de framsteg som gjorts.

Bilaga

Produktion av råvaror av avgörande betydelse: koncentration, återvinning och ersättning (substitution) i procent

De 14 råvaror som redovisas i tabellen bedöms vara av avgörande betydelse dels på grund av risken för brist, dels på grund av att deras betydelse för ekonomin är större än för de flesta andra råvaror. Den höga risken på utbudssidan beror på att en stor andel av världsproduktionen kommer från några få länder: Kina (antimon, flusspat [fluorit], gallium, germanium, grafit, indium, magnesium, ovanliga jordartsmetaller, volfram), Ryssland (metaller i platinagruppen), Demokratiska republiken Kongo (kobolt, tantal) och Brasilien (niob och tantal). I många fall förvärras problemet med geografiskt koncentrerad produktion av att andelen återvinning och ersättning av den aktuella råvaran är låg.

Råvara	Huvudsakliga producenter (2008, 2009)	Viktigaste exportörer till EU (2007 eller 2006)	Importberoende (%)	Möjlighet till ersättning	Återvinningsgrad
Antimon	Kina 91 %	Bolivia 77 %	100 %	0,64	11 %
	Bolivia 2 %	Kina 15 %			
	Ryssland 2 %	Peru 6 %			
	Sydafrika 2 %				
Beryllium	USA 85 %	USA, Kanada, Kina, Brasilien *)	100 %		
	Kina 14 %				
	Moçambique 1 %				
Kobolt	DR Kongo 41 %	DR Kongo 71 %	100 %	0,9	16 %
	Kanada 11 %	Ryssland 19 %			
	Zambia 9 %	Tanzania 5 %			
Flusspat (fluorit)	Kina 59 %	Kina 27 %	69 %	0,9	0 %
	Mexiko 18 %	Sydafrika 25 %			
	Mongoliet 6 %	Mexiko 24 %			
Gallium	Ingen uppgift	USA, Ryssland *)	*)	0,74	0 %
Germanium	Kina 72 %	Kina 72 %	100 %	0,8	0 %
	Ryssland 4 %	USA 19 %			
	USA 3 %	Hongkong 7 %			
Grafit	Kina 72 %	Kina 75 %	95 %	0,5	0 %
	Indien 13 %	Brasilien 8 %			
	Brasilien 7 %	Madagaskar 3 %			
		Kanada 3 %			
Indium	Kina 58 %	Kina 81 %	100 %	0,9	0,30 %
	Japan 11 %	Hongkong 4 %			
	Korea 9 %	USA 4 %			
	Kanada 9 %	Singapore 4 %			
Magnesium	Kina 56 %	Kina 82 %	100 %	0,82	14 %
	Turkiet 12 %	Israel 9 %			
	Ryssland 7 %	Norge 3 %			
		Ryssland 3 %			
Niob	Brasilien 92 %	Brasilien 84 %	100 %	0,7	11 %
	Kanada 7 %	Kanada 16 %			
Metaller i platina-	Sydafrika 79 %	Sydafrika 60 %	100 %	0,75	35 %

grupper	Ryssland 11 %	Ryssland 32 %			
	Zimbabwe 3 %	Norge 4 %			

Ovanliga jordartsmetaller	Kina 97 %	Kina 90 %	100 %	0,87	1 %
	Indien 2 %	Ryssland 9 %			
	Brasilien 1 %	Kazakstan 1 %			
Tantal	Australien 48 %	Kina 46 %	100 %	0,4	4 %
	Brasilien 16 %	Japan 40 %			
	Rwanda 9 %	Kazakstan 14 %			
	DR Kongo 9 %				
Volfram	Kina 78 % (6,1)	Ryssland 76 %	73 %	0,77	37 %
	Ryssland 5 % (6,5)	Bolivia 7 %			
	Kanada 4 %	Rwanda 13 %			

(*) Med stora variationer över tiden

Märk: importberoendet mäts som: nettoimport/(nettoimport + produktion inom EU)

Källa: uppgifterna har sammanställts med utgångspunkt från rapporten Critical raw materials for the EU, som lagts fram av den särskilda arbetsgruppen för definition av råvaror av avgörande betydelse inom ramen för RMSG (arbetsgruppen för råvaruförsörjning), juni 2010.