



Meddelande om råvaror och marknader för basprodukter

Näringsdepartementet

2011-03-09

Dokumentbeteckning

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

Sammanfattning

I februari 2011 presenterade kommissionen sitt meddelande om råvaror och marknader för basprodukter.

Kommissionen föreslår i meddelandet en integrerad vision för utmaningarna på råvarumarknaderna och marknaderna för basprodukter. Kommissionen går i meddelandet igenom bakgrunden till de kommande utmaningarna, vad som redan har gjorts samt föreslår ett antal framåtblickande åtgärder som tar sikte både på fysiska och finansiella marknader vad gäller vissa basprodukter och råvaror:

- Energi (olja, elektricitet och gas)
- Jordbruksråvaror och livsmedelsförsörjning
- Råvaror (metalliska mineraler, industrimineraler, byggmaterial, trä, naturgummi)

Första delen av meddelandet fokuserar på sambandet mellan de finansiella marknaderna och de fysiska råvarumarknaderna och hur finanssektorn alltmer påverkar råvarumarknaderna genom t.ex. handel med råvaruderivat. Kommissionen pekar på vikten av att uppnå fungerande och transparenta marknader för dessa områden. I meddelandet redogörs för hur priserna på alla viktiga råvarumarknader (energi, metaller och mineraler, jordbruk och livsmedel) har uppvisat stora prissvängningar de senaste åren och hur dessa prisfluktuationer har haft en betydande inverkan, inte bara på de finansiella marknaderna, utan också på utveckling, handel, industri och internationella

relationer. Utvecklingen har lett till ökade krav på politiska åtgärder för att mildra de negativa effekterna av sådana prisrörelser för såväl producenter som konsumenter.

Den andra delen av meddelandet tar avstamp i det integrerade europeiska råvaruinitiativ som presenterades under 2008 (Raw Materials Initiative, RMI) och fokuserar på den faktiska tillgången av vissa råvaror, nämligen metalliska mineraler, industrimineraler, byggmaterial, trä och naturgummi. Den andra delen av meddelandet rör alltså endast råvaror utanför energi- och jordbrukssektorerna.

Råvaruinitiativet består av tre pelare:

- Att säkra tillgång till råvaror från de globala marknaderna på rättvisa villkor
- Främja en hållbar försörjning av råvaror inom EU
- Att främja resurseffektivitet och återvinning

Målet för EU:s arbete med råvaruinitiativet är ökad konkurrenskraft och ökad sysselsättning samtidigt som EU:s behov av råvaruimport minskas genom resurseffektivitet och återvinning. Kommissionen går i meddelandet igenom vad som åstadkommit sedan råvaruinitiativet lanserades 2008 och föreslår ett antal framtidsblickande åtgärder.

Regeringen välkomnar meddelandet men hade gärna sett en tydligare inriktning på den europeiska industrins konkurrenskraft och behovet av smidig tillgång till råvaror.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Meddelandet som helhet ska ses mot bakgrund av Europa 2020-strategin för att säkerställa smart och hållbar tillväxt för alla [KOM(2010) 2020] och flaggskeppsinitiativen ”Ett resurseffektivt Europa”, ”En integrerad industripolitik för en globaliserad tid” och ”En digital agenda för Europa” som antogs av ministerrådet i juni 2010.

Meddelandets första del, d.v.s. sambandet mellan de finansiella marknaderna och de fysiska råvarumarknaderna har tidigare uppmärksamats av G20-länderna som under toppmötet i Pittsburgh 2009 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 basprodukter. G20-gruppen förstärkte

detta åtagande i november 2010 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 drivmedel.

Meddelandets andra del bygger vidare på meddelandet ”Råvaruinitiativet: att uppfylla våra kritiska behov av tillväxt och arbetstillfällen i Europa” som kommissionen presenterade i december 2008 [KOM(2008) 699 slutlig] och de rådsslutsatser som togs på konkurrenskraftsrådets möte i maj 2009.

1.2 Förslagets innehåll

1) EU:s policy för utvecklingen på marknaderna för basprodukter

Kommissionen skriver i meddelandet att varje marknad för basprodukter fungerar olika beroende på basprodukternas art, handlarnas behov och den historiska utvecklingen och att det inte finns en enda modell för hur marknaderna för basprodukter bör organiseras och därmed för hurdan prisutvecklingen kommer att bli. Dock har kommissionen identifierat ett antal åtgärder för vart och ett av de aktuella områdena:

1:1) Energi (olja, elektricitet, 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.

1:2) Jordbruksråvaror och livsmedelsförsörjning

Kommissionen konstaterar att marknaden för jordbruksråvaror under de senaste åren präglats av ökande volatilitet och större prisfluktuationer än någonsin tidigare. Prisreglering har slagit igenom i konsumentpriserna, vilket har lett till social oro i vissa länder. Alltför volatila livsmedelspriser påverkar både konsumenter och producenter liksom även höga livsmedelspriser och får konsekvenser för livsmedelsförsörjningen i utvecklingsländer.

Kommissionen beräknar att priserna på medellång sikt kommer att ligga kvar på en högre nivå än tidigare och att prisvolatiliteten förväntas förbli hög

liksom att priserna på insatsvaror inom jordbruket fortsatt kommer att ligga på en högre nivå än tidigare.

2010/11:FPM80

Kommissionen skriver att det finns många orsaker till prisvolatilitet och att det inte finns en enda och enkel lösning på de problem som konstaterats. Ett viktigt arbetsfält är dock att förbättra marknadsinformationen. 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. Nedanstående punkter görs redan:

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

Ett instrument för övervakning av livsmedelspriser har inrättats av kommissionens statistikkontor för att öka pristransparensen 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 jordbruksråvaror.

1:3) 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:

Kommissionen har antagit ett förslag till förordning om handel med OTC-derivat, som ska minska systemrisken och förbättra tillsynsmyndigheternas insyn i handel med alla sådana derivat, inklusive råvaruderivat.

I samband med översynen av marknadsmissbruksdirektivet utreds om det finns anledning att ändra definitionen av insiderinformation avseende råvaruderivat. Det utreds också om det finns anledning att utvidga tillämpningsområdet till att omfatta t.ex. finansiella instrument som handlas på handelsplattformar. Man överväger också att utvidga tillämpningsområdet så att det omfattar fler transaktioner där missbruk kan förekomma omfattas av regler som omfattar hela EU.

Inom ramen för översynen av paketerade investeringsprodukter för icke-professionella investerare (PRIIPS) kommer man att undersöka behovet av strängare krav och bättre kvalitet på information när privata investerare erbjuder strukturerade investeringsprodukter.

Direktivet om förvaltare av alternativa investeringsfonder 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) 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.

Ett inrättande av den europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten (ESMA) ska garantera att de tekniska regler som tillämpas på dessa marknader är konsekventa, och stärka samarbetet mellan medlemsstaternas tillsynsmyndigheter.

1:4) Samspelet mellan fysiska och finansiella marknader för basprodukter

Enligt kommissionen kommer 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 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.

2) Det europeiska råvaruinitiativet:

Vid sidan av problematiken kring prisvolatilitet och interaktionen mellan fysiska och finansiella marknader för basprodukter är den faktiska tillgången på många råvaror fortfarande en kärnfråga. Kommissionen menar också att EU behöver utveckla en "råvarudiplomati" vilken bör ha sin naturliga plats i den övergripande politiken gentemot tredjeland, tillsammans med bl.a.

Kommissionen åtar sig:

- 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.

Inom **råvaruinitiativets första pelare** som gäller att säkra tillgång till råvaror från de globala marknaderna på rättvisa villkor (handels- och utvecklingspolitik) föreslår kommissionen följande åtgärder:

Stärkt Europeiskt ekonomiskt och politiskt stöd till initiativet för öppenhet i utvinningsindustrin (Extractive Industries Transparency Initiative, EITI) och bistå utvecklingsländerna med genomförandet av initiativet.

Utbyte av 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 regionen.

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

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.

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.

Inom **råvaruinitiativets andra pelare** som gäller främjandet av en hållbar försörjning av råvaror inom EU anser kommissionen särskilt att följande insatser behövs hos medlemsländerna:

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.

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.

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]).

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.

Inom **råvaruinitiativets tredje pelare** som gäller främjandet av resurseffektivitet och återvinning bör enligt kommissionen följande åtgärder vidtas:

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 återvinningssystem.

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.

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 miljölagstiftningen.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Förslaget innehåller inga lagstiftande åtgärder.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Förslagen förväntas inte leda till några budgetära konsekvenser som inte kan lösas inom befintliga ramar. Någon konsekvensanalys har inte gjorts av kommissionen.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar meddelandet men hade gärna sett en tydligare inriktning på den europeiska industrins konkurrenskraft och behovet av smidig tillgång till råvaror.

Sverige är ett land som är rikt på naturresurser och råvaror. Vi har såväl malm och mineral som skog och trä. Dessa tillgångar är betydande för utvecklingen av vår region.

Regeringen vill verka för att den råvarupotential som finns i Sverige och Barentsområdet utnyttjas på ett effektivt och hållbart sätt.

Regeringen poängterar vikten av hållbara transportlösningar och infrastruktur för att kunna tillgodogöra sig de råvarutillgångar som finns i Europa.

Regeringen anser att det skulle vara värdefullt att inrätta ett European Innovation Partnership (EIP) på råvaruområdet.

Regeringen understryker att råvaruutvinning i utvecklingsländer är en viktig utvecklingsfråga, som kan utgöra både hinder och drivkraft för utveckling.

Regeringen anser det centralt att EU agerar i överensstämmelse med åtagandet om Policy Coherence for Development, inklusive att främja transparens, hållbarhet och Corporate Social Responsibility vid råvaruutvinning och i fördlingskedjan.

Regeringen betonar även vikten av att arbeta proaktivt och konfliktkänsligt i situationer där råvaruutvinning riskerar att ha en destabiliserande effekt och användas för att finansiera konflikter.

Regeringen välkomnar vidare att kommissionen tar upp frågan om hur den senaste tidens kraftiga prisökningar och prisvariationer på jordbruksråvaror, som t.ex. spannmål, får följder på livsmedelsförsörjningen för livsmedelsimporterande utvecklingsländer. Regeringen välkomnar att meddelandet tar upp frågan om livsmedelstrygghet och vikten av stödja utvecklingsländerna i att exempelvis förbättra produktiviteten inom jordbruket.

Resurseffektivitet och främjandet av återvinning är av högsta vikt för att minska EU:s förbrukning av primära råvaror och minska EU:s importberoende. Vid återvinningen bör hänsyn tas till innehållet av farliga ämnen så att en recirkulation av dessa ämnen så långt som möjligt undviks.

Regeringen anser att det är bra om det görs en översyn av de kopplingar som finns mellan de fysiska och finansiella marknaderna.

Regeringen anser att det är viktigt med ett bättre informationsutbyte på råvarumarknaderna. Det behöver dock inte innebära att det finns behov av att bygga upp ytterligare institutioner för att förse marknaden med information.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaterna anser att frågan är av stor vikt. Diskussioner har förts huruvida basprodukter (jordbruksråvaror och livsmedel) och råvaror (malm, industrimineral, konstruktionsmaterial, trä) bör behandlas inom samma meddelande.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte varit föremål för remissbehandling.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Kommissionens meddelande förväntas ligga till grund för rådsslutsatser vid konkurrenskraftsrådets möte den 10 mars 2011. Rådsslutsatser beslutas enligt rådets praxis med enhällighet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen har inte kommenterat subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen i meddelandet. Regeringens bedömning i nuläget är att meddelandet inte ställer några oproportionella krav i förhållande till subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Regeringen kommer att följa de initiativ och åtgärder som kommissionen arbetar vidare med utifrån meddelandet. Ett meddelande från kommissionen om jordbruksråvaror är att vänta i slutet av juni 2011. På den globala nivån kommer arbete att fortsätta även inom G20 om säker livsmedelsförsörjning och prisutvecklingen på basprodukter. Meddelandet förväntas ligga till grund för rådsslutsatser vid konkurrenskraftsrådets möte den 10 mars 2011.

-