



Meddelande om kritiska råvaror

2020/21:FPM52

Näringsdepartementet

2020-12-21

Dokumentbeteckning

COM(2020) 474 final

Meddelande från kommissionen, Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén. Resiliens för kritiska råvaror: Att staka ut vägen mot en ökad trygghet och hållbarhet

Sammanfattning

Den 3 september 2020 presenterade kommissionen meddelandet ”Resiliens för råvaror av avgörande betydelse”. I texten används fackuttrycket ”kritiska råvaror” istället för ”råvaror av avgörande betydelse” (se 4.2 nedan). Syftet med meddelandet är att staka ut vägen mot ökad trygghet och hållbarhet, och därmed bidra till ekonomisk återhämtning och långsiktig omställning i linje med den gröna given, kommissionens handlingsplan för cirkulär ekonomi och EU:s industristrategi. I meddelandet framhåller kommissionen kritiska råvarors stora betydelse för EU:s ekonomi och vikten av att stärka en resilient tillförsel och det öppna strategiska oberoendet. Detta ska uppnås genom en säker, hållbar och ansvarsfull försörjning av kritiska råvaror, till följd av förbättrad cirkularitet och resurseffektivitet, ökad inhemsk mineralresurskapacitet, diversifierade globala leveranskedjor och minskat importberoende.

I meddelandet presenterar kommissionen en ny uppdaterad förteckning över 30 kritiska råvaror som är mycket viktiga för EU:s tillväxt och som är förknippade med hög försörjningsrisk, som till exempel avvikelser i litium och kobolttillförsel och deras leveranskedjor, vilket kan förhindra utvecklingen av litiumbatteriproduktion. Kommissionen identifierar fyra utmaningar för en säker och hållbar försörjning av kritiska råvaror och tio åtgärder för att öka EU:s resiliens och öppna strategiska oberoende. De fyra utmaningarna är: (i) resilienta värdekedjor för EU:s industriella ekosystem, (ii) cirkulär användning av resurser, hållbara produkter och innovation (iii) anskaffning till Europeiska unionen och, (iv) diversifierad anskaffning från tredjeländer. De tio åtgärder som kommissionen anser behöver vidtas för en tillförlitlig och ostörd tillgång av kritiska råvaror är, (1) starta en

industridriven europeisk råvaruallians (2) ta fram kriterier för hållbar finansiering för gruv-, utvinning- och bearbetningssektorerna i de delegerade akterna i taxonomin (3) påbörja forskning och innovation kring kritiska råvaror (4) kartlägga försörjningspotential inom EU av sekundära kritiska råvaror (5) identifiera gruv- och bearbetningsprojekt och investeringsbehov (6) utveckla expertis och kompetens i gruv-, utvinnings- och bearbetningsteknik (7) använda jordobservationer och fjärranalys inom gruvverksamhet (8) utveckla forsknings- och innovationsprojekt i Horisont Europa (9) utveckla strategiska internationella partnerskap, och (10) främja ansvarsfulla gruvdriftsmetoder för kritiska råvaror.

Regeringen välkomnar de övergripande budskapen i meddelandet. EU:s framtida efterfrågan på primära kritiska råvaror kommer på längre sikt fortfarande att tillgodoseas av import, därför behöver EU:s öppna strategiska oberoende fortsätta vara förankrat i en väl diversifierad och ostörd tillgång till globala marknader för råvaror. Regeringen anser även att de identifierade åtgärderna kan bidra till arbetet med att främja en cirkulär ekonomi och säkerställa hållbar utvinning från primära och sekundära källor av kritiska metaller och mineral som är nödvändiga för grön omställning och högteknologisk utveckling. Den gröna omställningen ställer krav på tillgång till kritiska mineral vars värdekedjor måste regleras för att säkerställa hållbarhet utifrån flera av de globala hållbarhetsmålen såväl som försörjningstrygghet. Regeringen anser att det kan finnas skäl för att stödja insatser som ökar den europeiska hållbara produktionen av kritiska råvaror på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt, i syfte att säkerställa implementeringen av strategiska värdekedjor för EU, och vara öppen för de risker som kan finnas med ett stort importberoende av viktiga råvaror. Försörjning av metaller och mineral som behövs för en rad innovationer och som krävs för att klara klimatomställningen är ett exempel på ett område där riskerna med ett stort importberoende bör beaktas. Regeringen konstaterar att tillförlitliga och heltäckande värdekedjor, där bland annat prospektering och kraftigt ökad återvinning har en central roll, är en förutsättning för att EU ska nå målen i EU:s industristrategi och den europeiska gröna given, och därmed lyckas med den digitala och gröna omställningen samt bibehålla Europas framtida industriella konkurrenskraft och innovationskapacitet. Regeringen delar kommissionens bedömning att EU:s taxonomiförordning för hållbar finansiering bör kunna bidra till att styra offentliga och privata investeringar mot hållbara prospekterings-, gruvdrifts- och bearbetningsverksamheter. Regeringen ställer sig övergripande positiv till att kriterier för hållbar finansiering av gruv-, utvinning- och bearbetningssektorerna tas fram. Regeringen anser att det finns ett behov av EU-riktlinjer som säkerställer hållbar gruvdrift och att importerade mineralråvaror produceras ansvarsfullt, etiskt och med stor hänsyn till miljön. Det krävs transparens, synlighet och försäkran när det gäller etisk och ansvarsfull utvinning, samt hållbara försörjningskedjor, särskilt för de försörjningskedjor som hanterar konfliktmineral. Regeringen vill särskilt betona vikten av insatser som

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Kommissionen meddelar att EU:s industri är till stor del beroende av import av många råvaror och är i vissa fall mycket sårbar i försörjningskedjan. Kina och andra länder står som huvudleverantörer för de metaller och mineral som konsumeras i allt större volymer av pågående energiomställning och elektrifiering. Tillgång på kritiska mineralråvaror blir därför allt viktigare för alla sektorer av EU:s ekonomi. Mot denna bakgrund har kommissionen beslutat att för fjärde gången uppdatera listan av kritiska råvaror för EU. Syftet med den förteckningen är att stärka och lyfta ett mer öppet strategiskt oberoende till att vara en långsiktig fördel för EU:s ekonomiska tillväxt. Avsikten är att säkra en hållbar tillgång till kritiska råvaror från inhemska outnyttjade primära och sekundära resurskällor, och att bli mer uthållig vid eventuella framtida överraskningar och bidra till både de gröna och de digitala omställningarna.

1.2 Förslagets innehåll

Meddelandet "Resiliens för kritiska råvaror: Att staka ut vägen mot ökad trygghet och hållbarhet" bygger på EU:s råvaruinitiativ och omfattas av a) förteckning över kritiska råvaror 2020 och b) utmaningar för en säker och hållbar försörjning av kritiska råvaror, och åtgärder för att öka EU:s resiliens och öppna strategiska oberoende.

Kommissionen konstaterar att EU:s öppna strategiska oberoende inom de sektorer där råvaror är väsentliga fortsatt måste bygga på diversifierad och ostörd tillgång till hållbart producerade kritiska råvaror från primära och sekundära källor på den globala marknaden, samt ökad återvinning, prospektering, brytning och utvinning av motsvarande europeiska mineralfyndigheter. Hänsyn behöver tas till den belastning på miljön som den ökade globala efterfrågan av råvaror innebär vilket understryker behovet av minskad förbrukning och mer effektiv och cirkulär försörjning som grundar sig på ökad återanvändning och återvinning av både primära och sekundära resurser inom EU och globalt. EU:s förteckning över kritiska råvaror ses över var tredje år av kommissionen och utgår från parametrarna ekonomisk betydelse och försörjningsrisk. Förteckningen har utökats från 27 kritiska råvaror år 2017 till 30 råvaror år 2020 efter att helium togs bort från den nya listan och bauxit, litium, titan och strontium lagts till, tillsammans med de sedan tidigare listade råvarorna antimon, hafnium, baryt, tunga sällsynta jordartsmetaller, beryllium, lätta sällsynta jordartsmetaller, vismut, indium, borat, magnesium, vanadin, kobolt, kokskol, naturgummi, flusspat, niob, gallium, platinametaller, germanium, fosforit, fosfor, skandium,

kiselmetsall, tantal, volfram, naturlig grafit. I förteckningen tydliggörs att försörjningen av många råvaror till EU är koncentrerad till specifika länder som till exempel Kina (tillhandahåller 98% av EU:s behov av sällsynta jordartsmetaller), Turkiet (98% av borat) och Sydafrika (92% av iridium, 71% av platina). Meddelandet identifierar och föreslår 10 åtgärder inom ramen för fyra målsättningar.

Resilienta värdekedjor för EU:s industriella ekosystem

Kommissionen påpekar brister och sårbarheter i EU:s befintliga värdekedjor när det kommer gällande kapaciteten att på hemmaplan prospektera, utvinna, återvinna, bearbeta, anrika och separera råvaror som utvinns inom Europa. Idag sker en del av dessa processer för vissa råvaror i tredjeländ.

Åtgärd 1 – Starta en industridriven europeisk råvaruallians

Kommissionen har redan lanserat en europeisk råvaruallians. Det finns ett behov av ytterligare särskilda råvaruallianser för att möta utmaningar som exempelvis koncentrerade globala råvarumarknader, teknologiska flaskhalsar för investeringar och innovation samt ett ökat behov av hållbar anskaffning av kritiska råvaror. Alliansen ska rikta in sig på de mest trängande behoven, som är att öka EU:s resiliens i värdekedjan för sällsynta jordartsmetaller och permanentmagneter. Detta är avgörande för många av EU:s industriella ekosystem (däribland förnybar energi, försvar och rymdfart). Alliansen kan utökas att på sikt också täcka andra behov av kritiska råvaror och basmetaller. Alliansens arbete kommer att komplettera utrikes åtgärder för att trygga tillgången till dessa varor av avgörande betydelse. Alliansen kommer att vara öppen för alla berörda parter, däribland industriaktörer längs hela värdekedjan, medlemsstater och regioner, fackföreningar, det civila samhället, forsknings- och teknikorganisationer, investerare samt icke-statliga organisationer.

Åtgärd 2-Framtagandet av kriterier för hållbar finansiering för gruv-, utvinning- och bearbetningssektorerna

Kommissionen aviserar att man kommer ta fram kriterier för hållbar finansiering för gruv- och utvinningssektorerna i de delegerade akterna om EU:s taxonomi till slutet av 2021. Taxonomin, som har en vägledande roll, bör kunna bidra till att mobilisera stöd för överensstämmande prospekterings-, gruvdrifts- och bearbetningsprojekt för kritiska råvaror på ett hållbart och ansvarsfullt sätt.

Cirkulär användning av resurser, hållbara produkter och innovation

Kommissionen betonar vikten av att EU rör sig mot en allt mer cirkulär ekonomi. Användning av sekundära resurser täcker en allt större andel av EU:s ökade efterfrågan på råvaror. Dock finns det enligt kommissionen vissa råvaror vars återvinningsgrad idag endast marginellt bidrar till att täcka EU:s behov, såsom sällsynta jordartsmetaller, gallium eller indium. Begränsad tillgång på råvaror får både ekonomiska och miljö- och klimatmässiga konsekvenser.

Åtgärd 3-Påbörja forskning och innovation kring kritiska råvaror av avgörande betydelse för EU

2020/21:FPM52

Kommissionen meddelar att forskning och innovation kring råvaror ska inledas 2021 med stöd av bland annat Horisont Europa, Europeiska regionala utvecklingsfonden samt nationella forskning- och innovationsprogram. Kommissionen anser att det genom mer forskning om återvinning av avfall kommer det att kunna undvikas att värdefulla material hamnar i deponi.

Åtgärd 4 – Kartlägga den potentiella försörjningen av sekundära kritiska råvaruresurser från EU:s lagrade avfall och identifiera livskraftiga återvinningsprojekt till 2022

Kommissionen vill se en kartläggning av var det potentiellt finns tillgång till sekundära råvaruresurser bland EU:s avfallsdeponier samt identifiera genomförbara och hållbara råmaterialåtervinningsprojekt till 2022.

Anskaffning av kritiska råvaror från Europeiska unionen

Kommissionen framhåller att i takt med en ökad efterfrågan på kritiska råvaror ökar behovet av att kunna tillgodose försörjningen till EU. Kommissionen har därför identifierat ett antal åtgärder med syfte att säkerställa råvaruförsörjningen baserat på inhemska primära resurser, vilket EU:s geologi och mineralpotential för kritiska råvaror gör möjligt.

Åtgärd 5 – Identifiera gruv- och bearbetningsprojekt och investeringsbehov

Kommissionen föreslår att man identifierar möjliga gruv- och bearbetningsprojekt för kritiska råvaror i EU som kan vara igång till 2025. Särskild prioritering ges till kolbrytningsregioner för att mildra de socioekonomiska konsekvenserna av omställningen till klimatneutralitet och den nya ekonomiska verksamheten i dessa kol- och koldioxidintensiva regioner.

Åtgärd 6 – Utveckla expertis och kompetens i gruv-, utvinnings- och bearbetningsteknik

Kommissionen lyfter att det finns stora möjligheter att nyttja och utveckla kunskap och kompetens inom gruv-, utvinnings- och bearbetningsteknik. Denna kompetensutveckling ser kommissionen som en viktig del i en balanserad omställningsstrategi i regioner som är under omställning från 2022 och framåt.

Åtgärd 7 – Utveckla program för jordobservationer och fjärranalys för mineralresursprospektering, gruvverksamhet och miljöefterbehandling

Kommissionen noterar att innovativa tekniska lösningar, samt automatisering och digitalisering, redan utnyttjas inom sektorn för att underlätta brytnings- och bearbetningsprocesserna. Kommissionen betonar vidare att användandet av fjärranalys genom EU:s Copernicus-program är ett viktigt verktyg för att identifiera potentiella områden där kritiska råvaror förekommer samt för

övervakning av gruvdrift ur ett miljöperspektiv, både under och efter verksamheten.

2020/21:FPM52

Åtgärd 8 – Utveckla forsknings- och innovationsprojekt som behandlar kritiska råvaror

Kommissionen föreslår åtgärder för att utveckla forsknings- och innovationsprojekt inom nya ramprogrammet ”Horisont Europa”, om exploaterings- och bearbetningsprocesser av kritiska och andra råvaror av avgörande betydelse för att minska miljöpåverkan med början 2021.

Diversifierad anskaffning från tredjeländer

Kommissionen anser att EU:s öppna strategiska oberoende i berörda sektorer fortsatt bör basera sig på en väl diversifierad, oförhindrad och ostörd tillgång till globala marknader för råvaror. Detta sker bäst genom internationellt samarbete och handelsavtal.

Åtgärd 9 – Utveckla strategiska internationella partnerskap

Kommissionen anser att EU bör utveckla strategiska internationella samarbeten och säkra tillhörande finansiering för att säkerställa en diversifierad och hållbar försörjning av kritiska råvaror. Kommissionen ser att det finns stor outnyttjad potential att bygga upp hållbara och ansvarsfulla strategiska partnerskap med resursrika länder.

Åtgärd 10-Främja ansvarsfulla gruvdriftsmetoder för kritiska råvaror

Kommissionen föreslår att EU verkar för att främja ansvarsfulla gruvdriftsmetoder för kritiska råvaror genom hela EU:s regelverk och inom relevant internationellt samarbete. Från och med den 1 januari 2021 kommer EU-förordningen om konfliktmetaller gälla för importörer i EU.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Självla meddelandet har ingen påverkan på svenska regler. I meddelandet identifieras åtgärder. När åtgärdsförslag som rör regelverk konkretiseras och realiserar kan dessa komma att ha effekt på svenska regler.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Meddelandet kan bidra till vissa budgetära konsekvenser för Sverige då det innehåller konkreta förslag till åtgärder, som är en del av en genomförandeplan under beredning. Deras genomförande kan orsaka samhällsekonomiska effekter, som till exempel skapandet av nya arbetstillfällen, och potentiellt resultera till eventuella ändringar i medlemsstaternas nationella budgetar och EU:s årsbudget. Eventuella kostnader för implementeringen av vissa åtgärder kan leda till för den nationella budgeten ska finansieras i linje med de principer om neutralitet för statens budget som riksdagen beslutar om (prop. 1994/95:40, bet. 1994/95:

Kommissionen har inte presenterat någon uttrycklig jämförelseanalys av meddelandet.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar de övergripande budskapen i meddelandet. EU:s framtida efterfrågan på primära kritiska råvaror kommer på längre sikt fortfarande att tillgodoses av import, därför behöver EU:s öppna strategiska oberoende fortsätta vara förankrat i en väl diversifierad och ostörd tillgång till globala marknader för råvaror. Regeringen anser även att de identifierade åtgärderna kan bidra till arbetet med att främja en cirkulär ekonomi och säkerställa hållbar utvinning från primära och sekundära källor av kritiska metaller och mineral som är nödvändiga för grön omställning och högteknologisk utveckling. Regeringens strategi för cirkulär ekonomi slår fast visionen om ett samhälle där resurser används effektivt i giftfria cirkulära flöden och ersätter primära råvaror. Primära råvaror ska så långt det är möjligt ersättas av resurser som används effektivt i cirkulära flöden. Hänsyn ska tas till behov av att tillföra primära råvaror som är kritiska för att möjliggöra klimatomställning och materialåtervinning. Den gröna omställningen ställer krav på tillgång till kritiska mineral vars värdekedjor måste regleras för att säkerställa hållbarhet utifrån flera av de globala hållbarhetsmålen såväl som försörjningstrygghet. Miljöhänsynen är central i den gröna omställningen och vad gäller mineralutvinning bör exkludering eller kraftig minimering av negativ påverkan på biologisk mångfald prioriteras.

Regeringen anser att medlemsländerna själva har en viktig roll att spela i frågan om ökad inhemsk hållbar försörjning av kritiska råvaror från primära och sekundära källor. För att medlemsländerna ska kunna leva upp till kommissionens rekommendationer, genomförandeplan samt genomförandetakter krävs åtgärder från medlemsstaterna och berörda affärsaktörer.

Regeringen anser att det kan finnas skäl för att stödja insatser som ökar den europeiska hållbara produktionen av kritiska råvaror i syfte att säkerställa implementeringen av strategiska värdekedjor för EU och beakta de risker som kan finnas med ett stort importberoende av viktiga råvaror. Sådana insatser bör alltid föregås av en gedigen konsekvensanalys av för- och nackdelar samt alternativa åtgärder. Försörjning av metaller och mineral som behövs för en rad innovationer och som krävs för att klara

klimatomställningen är ett exempel på ett område där riskerna med ett stort importberoende särskilt bör beaktas.

Regeringen konstaterar att tillförlitliga och fullt operativa värdekedjor, där bland annat prospektering och ökad återvinning har en central roll, är en förutsättning för att EU ska nå målen i EU:s industristrategi och den europeiska gröna given, och därmed lyckas med den digitala och gröna omställningen samt Europas framtida industriella konkurrenskraft och innovationskapacitet. Regeringen anser att det är viktigt att fortsätta med upprättandet av särskilda industrialianser för kritiska råvaror, med särskilt fokus på de råvaror som är av stor vikt för grön omställning, en hållbar livsmedelsproduktion och högteknologisk utveckling.

Regeringen anser att tillämpningen av resurseffektiv, giftfri och cirkulär ekonomi kan leda till en hållbar användning av mineralresurser, både ur miljö- och socioekonomiska perspektiv. Regeringen konstaterar att för att uppnå detta krävs lämpliga mineralpolicyreformer, innovativ teknologisk kapacitet och väldefinierade affärsplaner.

Enskilda mineralutvinningsprojekt prövas enligt relevant lagstiftning och Sverige ska verka för att initiativ kopplade till åtgärd 5 i strategin inte genomförs på sådant sätt att det föregriper denna prövningsprocess

Regeringen delar kommissionens bedömning att EU:s taxonomiförordning för hållbar finansiering bör kunna bidra till att styra offentliga och privata investeringar mot hållbara prospekterings-, gruvdrifts- och bearbetningsverksamheter. Regeringen ställer sig övergripande positiv till att kriterier för hållbar finansiering av gruv-, utvinning- och bearbetningssektorerna tas fram. Regeringen anser att när kriterierna utarbetas är det viktigt att de tar hänsyn till och stöder innovativa, hållbara, cirkulära och klimateffektiva metoder för utvinning och bearbetning av mineral som har utvecklats och används av svensk gruvindustri. Regeringen anser vidare att kriterierna för hållbar finansiering bör utformas så att de bidrar till konkurrens på lika villkor på den inre marknaden samtidigt som hänsyn tas till EU-företagens konkurrenskraft på en global marknad.

Regeringen anser att det finns ett behov av EU-riktlinjer som säkerställer hållbar gruvdrift och att importerade mineralråvaror produceras ansvarsfullt och etiskt. Det krävs transparens, synlighet och försäkran när det gäller etisk och ansvarsfull utvinning, samt hållbara försörjningskedjor, särskilt för de försörjningskedjor som hanterar konfliktmineral. Regeringen arbetar aktivt med att skapa en säkrare och mer hållbar gruv-, mineral- och metallindustri, och hur det kan göras med höga miljömässiga och sociala standarder, med hänsyn till alla inblandade värdekedjeaktörer.

Regeringen vill särskilt betona vikten av insatser som förbättrar mineralutvinningen för att minimera förlusten av biologisk mångfald, negativ påverkan på livsmiljöer och markstörningar, samt negativ påverkan på övriga

ekosystemtjänster genom gruvdrift. Nya teknologier kan spela en viktig roll för att säkerställa att mineralnäringen kan leva upp till de tre dimensionerna om hållbar utveckling, dvs. miljömässig-, social och ekonomisk hållbarhet. Regeringen anser att det är centralt att skydda miljön och minimera miljöpåverkan samt påverkan på människor och samhällen, inklusive på användningen av resurser, som energi, vatten och jordbruksmark, i områden med gruvdrift.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaterna har ännu inte lämnat synpunkter på kommissionens meddelande och förteckningens innehåll. Medlemsländerna, inklusive Sverige, har ställt sig positiva till alla tidigare listor av EU:s kritiska råvaror, och har i sina mineralstrategier prioriterat geologisk undersökning, och effektiv, prospektering, utvinning och återvinning av dessa råvaror, från både primära och sekundära resurser.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Meddelandet har inte remitterats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Eftersom meddelandet inte är en lagstiftningsakt är rubriken inte tillämplig

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Det inte är tillämpligt eftersom det inte handlar om ett lagförslag.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Medlemsstaterna förväntas ta ställning genom deras deltagande i kommissionens råvaruförsörjningsgrupp. En undersökning om genomförandet av handlingsplanen för kritiska råvaror pågår med hänsyn till nya råvaruallianser, och målen för europeiska innovationspartnerskapet och nya ramprogrammet ”Horisont Europa”.

CRM: Critical Raw Materials- Kritiska råvaror

De råvaror som är ekonomiskt viktigast och som har hög försörjningsrisk kallas kritiska råvaror. De är väsentliga för att ett stort antal olika högteknologiska värdekedjor och industriella ekosystem ska kunna fungera och inte rubbas. Att ha tillgång till resurser av kritiska är en strategisk säkerhetsfråga för EU i dess ambition att förverkliga den gröna given och den nya industristrategin.