



GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

Kommissionens meddelelse: Modstandsdygtighed i forhold til råstoffer af kritisk betydning: En kurs mod større sikkerhed og bæredygtighed (KOM (2020) 474)

1. Resumé

Europa-Kommissionen har den 3. september 2020 offentliggjort en handlingsplan for kritiske råstoffer samt en liste over kritiske råstoffer.

Ud over en opdatering af listen over kritiske råstoffer har handlingsplanen særligt fokus på, hvordan EU kan sikre modstandsdygtigheden i værdikæder for råstoffer internt i EU, blandt andet gennem oprettelsen af den europæiske råstofalliance. Hertil kommer bl.a. et fokus på øget cirkulær brug af ressourcer og bæredygtige produkter samt innovation og bæredygtighed i udvinding og forarbejdning af råstoffer i EU. Til slut indeholder handlingsplanen også et fokus på at sikre en diversificering af forsyningskæder for kritiske råstoffer og til at modarbejde markedsforvridninger på det globale marked for råstoffer.

Regeringen hilser Kommissionens meddelelse om en handlingsplan for kritiske råstoffer velkommen. Råstoffer og ikke mindst forekomster af sjældne jordarter bliver af flere lande i stigende grad set ud fra et geostrategisk og sikkerhedspolitisk perspektiv. Regeringen ser derfor positivt på handlingsplanen og opmærksomheden på, at Danmarks og EU's sikkerhed ikke undermineres via usikre ejer- eller leverandørforhold samt forsyningsikkerhed generelt.

Handlingsplanen hænger desuden godt sammen med regeringens og EU's mål om klimaneutralitet i senest 2050. Regeringen hilser råstofalliancen velkommen og lægger vægt på åbenhed og transparens, herunder for SMV'er. Regeringen lægger vægt på, at indsatserne med at fremme strategiske teknologier og adressere unfair konkurrence ikke går på kompromis med principperne om åbenhed og lige konkurrencevilkår globalt såvel som i det indre marked, og finder det positivt, at Kommissionen ser cirkulær økonomi som en del af løsningen.

2. Baggrund

Europa-Kommissionen (herefter Kommissionen) offentliggjorde den 3. september 2020 en meddelelse om en handlingsplan for kritiske råstoffer

(KOM (2020) 474) der skal sætte retningen for Kommissionens ambitioner på området samt beskriver de konkrete initiativer og regulering, der skal sikre forsyningssikkerhed og bæredygtighed inden for kritiske råstoffer. Handlingsplanen skal også ses i kontekst af Kommissionens industristrategi fra marts 2020 (KOM (2020) 102), hvor Kommissionen annoncerede en særskilt alliance for råstoffer.

Handlingsplanen blev offentliggjort samtidig med Kommissionens såkaldte fremsynsstudie af kritiske råstoffer for strategiske teknologier og sektorer i EU. Studiet viser, at særligt den grønne og digitale omstilling, vil øge efterspørgslen på en række kritiske råstoffer i EU.

3. Formål og indhold

Kommissionens handlingsplan for kritiske råstoffer indeholder en liste over kritiske råstoffer for 2020. Listen opdateres hvert tredje år. Derudover udpeger handlingsplanen udfordringerne forbundet med at sikre forsyningssikkerhed og bæredygtige kritiske råstoffer samt opstiller tiltag til at øge EU modstandsdygtighed og åbne strategiske autonomi.

Handlingsplanen skal ses i lyset af, at efterspørgslen på kritiske råstoffer ventes at stige i takt med den grønne og digitale omstilling. Kommissionen vil derfor sikre, at en afkobling fra fossile brændsler ikke bliver erstattet med en afhængighed af råstoffer fra tredjelande. Derudover sætter handlingsplanen fokus på at håndtere problemstillingen med EU's afhængighed af bl.a. Kina for at få dækket efterspørgslen på kritiske råstoffer. Handlingsplanen skal derfor ses som et værktøj til at opnå større åben strategisk autonomi og selvstændighed.

Europas 2020 liste over kritiske råstoffer

Kommissionens liste over kritiske råstoffer omfatter vurderinger af 83 råstoffer i forhold til deres økonomiske betydning for EU samt i hvilket omfang, forsyningerne af disse er usikre. Analysen peger på, at 29 mineralske råstoffer er kritiske for EU. Den økonomiske betydning vurderes i forhold til brugen af råstoffer til slutanvendelser inden for industrielle sektorer, og forsyningsrisikoen vurderer fordelingen af lande, der producerer primær-råstofferne, samt en række forhold knyttet til udnyttelsen.

Kommissionen har udarbejdet lister over kritiske råstoffer i 2010, 2014, 2017 samt nu igen i 2020, og i alle disse fire undersøgelser er de sjældne jordartsmetaller blevet vurderet kritiske. Det fremgår, at Kina er en helt central handelspartner for mange af de kritiske råstoffer og særligt for de sjældne jordartsmetaller.

Da de forskellige sjældne jordartsmetaller har vidt forskellig anvendelse, vurderer Kommissionen, at problemstillingen om knaphed og sårbarhed er kompleks. For det første er der generelt stor vækst i efterspørgslen (10-30 pct. pr.

år) af de forskellige sjældne jordartsmetaller pga. hurtig teknologisk udvikling og nye behov. Mest kritisk er de sjældne jordartsmetaller, som anvendes til fremstilling af fx magneter.

Kommissionen peger på, at Kina stadig er dominerende på de meget komplekse teknologier, der er forudsætningen for at kunne omdanne de sjældne jordartsmetaller til kommercielle produkter, hvoraf langt den største del anvendes til produktion af halvfabrikata til kinesiske industrisektorer.

I forhold til strategisk anvendelse til militært udstyr peger Kommissionen på, at der ikke synes at være helt særlige anvendelser, men der kan være tale om højteknologiske behov, som ikke er offentligt kendt af strategiske hensyn.

Handlingsplanen har fire centrale handlingspunkter:

1. Udvikle modstandsdygtige værdikæder for råstoffer i EU
2. Reducere afhængighed af primære råstoffer gennem cirkulær økonomi og bæredygtigt design
3. Styrke bæredygtig udvinding og forarbejdning af råstoffer i EU
4. Diversificere udbud gennem bæredygtig forsyning fra tredjelands og en styrket regelbaseret international handel med råstoffer

Modstandsdygtige værdikæder for råstoffer i EU

Kommissionens meddelelse identificerer svagheder og mangler i EU kapacitet inden for udvinding, forarbejdning, genanvendelse og raffinering af kritiske råstoffer. Kommissionen konkluderer på den baggrund, at der er mangel på modstandsdygtighed i EU og en stor afhængighed af forsyning fra tredjelands.

For at løse denne problemstilling lancerede Kommissionen den 29. september 2020 en alliance for råstoffer (European Raw Materials Alliance), som skal samle alle aktører på tværs af værdikæder for råstoffer. I første fase vil alliancen fokusere snævert på værdikæder for sjældne råstoffer og magneter, som er afgørende for store dele af EU's industri, herunder vedvarende energi, forsvar og rummet. Alliancen kan dog udvides over tid. Alliancen vil have til formål at identificere barrierer, muligheder og investeringsprojekter inden for de udvalgte værdikæder. Alliancen ventes at bygge på erfaringerne fra andre industrialiancer, bl.a. batterialliance og den nyligt etablerede brintalliance.

Cirkulær brug af ressourcer, bæredygtige produkter og innovation

Kommissionen ser omstillingen til en cirkulær økonomi som et væsentligt element for opnåelse af klimaneutralitet, hvor cirkularitet og genanvendelse af råstoffer ses som en vigtig brik heri. Det fremhæves, at levetiden for produkter skal forlænges og brugen af sekundære (genanvendte) råstoffer af høj kvalitet skal øges gennem det indre marked, således at EU i højere grad selv kan dække sin efterspørgsel på råstoffer.

Kommissionen er opmærksom på, at der er store forskelle i den aktuelle anvendelse af forskellige sekundære råstoffer. For metaller som jern, zink og platin dækker genanvendelsen allerede over 25 pct. af EU's efterspørgsel, mens det for andre råstoffer som sjældne jordarter, der er nødvendige for teknologier inden for vedvarende energi og anden højteknologi, kun er tale om et marginalt bidrag fra genanvendelse.

Kommissionen ser derfor behov for at understøtte, at de værdifulde materialer genanvendes, i stedet for at materialerne bliver deponeret eller forlader EU som affald. Kommissionen peger på, at der mangler oplysninger om mængden af råstoffer i produkter, i udvindingsaffald og i deponeret affald, som potentielt kan genanvendes. Kommissionen ser produkter i brug som et potentielt lager af råstoffer, hvor det ved at sammenholde mængden af råstoffer med den forventede levetid for produkter potentielt kan vurderes, hvornår råstofferne igen er tilgængelige.

Kommissionen foreslår at iværksætte forskning og innovation i kritiske råstoffer i 2021 i forbindelse med affaldsbehandling, avancerede materialer og substitution gennem Horizon Europe og Den Europæiske Fond for Regionaludvikling ligesom Kommissionen opfordrer til at støtte op herom gennem de nationale forsknings- og innovationsprogrammer.

Kommissionen vil desuden kortlægge den potentielle forsyning af sekundære råstoffer af kritisk betydning, der kan komme fra EU's beholdninger og affald og identificere realistiske projekter senest i 2022.

Bæredygtig udvinding og forarbejdning af råstoffer i EU

Den høje forsyningsrisiko skyldes, at oparbejdning og separation af sjældne jordartsmetaller er teknisk vanskelig og foregår i komplekse, højteknologiske værdikæder.

Kommissionen vurderer, at en reel reduktion af forsyningsrisici i EU vil kræve både nye miner samt etablering af forarbejdningsanlæg og industrier, som kan aftage råstofferne, og som ikke kontrolleres af Kina. En del af de potentielle mineprojekter i lande uden for Kina har indgået aftaler med kinesiske virksomheder om enten kinesiske investeringer og/eller aftaler om at forarbejdningen sker i Kina. Disse produktioner vil dermed især komme til at forsyne den kinesiske industri, og kun i beskedent omfang medvirke til at reducere den vestlige verdens forsyningssikkerhed på disse råstoffer.

Kommissionen peger på, at hvis den vestlige verdens råstofafhængighed af Kina skal reduceres – og dermed reducere råstof-kritikaliteten - er det nødvendigt at skelne mellem de projekter, som geografisk ligger uden for Kina, men som reelt kontrolleres af Kina, og de projekter som ikke kontrolleres af Kina.

Handlingsplanen vil derfor styrke mulighederne for at identificere minedrifts- og forarbejdningsprojekter samt investeringsbehov og tilknyttede finansieringsmuligheder for kritiske råstoffer i EU, som kan være operationelle senest i 2025. Handlingsplanen vil derfor arbejde på at udvikle ekspertise og færdigheder inden for minedrift, udvinding og forarbejdning.

Bæredygtig forsyning fra tredjelande og en styrket regelbaseret international handel med råstoffer

Med den stigende efterspørgsel på kritiske råstoffer vil EU fortsat være afhængig af forsyning fra tredjelande. Derfor skal handlingsplanen bidrage til diversificering af forsyningskæder og til at modarbejde markedsforvriddninger på det internationale marked for råstoffer.

Handlingsplanen vil derfor styrke EU's handelspolitiske værktøjer samt forbedre håndhævelsen af internationale forpligtelser. I handlingsplanen lægger Kommissionen op til, at EU skal indgå i strategiske partnerskaber med ressourcerige lande. Disse omfatter både lande tæt på EU og i Europa samt oversøiske markeder som Nord- og Sydamerika, Australien og flere udviklingslande i Afrika. Herudover ønsker Kommissionen fortsat at støtte op om arbejdet i internationale fora såsom WTO og FN. Endelig skal handlingsplanen fremme forsvarlig forsyning og rettidig omhu, hvorfor Kommissionen overvejer et horisontalt lovforslag om rettidig omhu (due diligence) for god selskabsledelse.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke høres.

5. Nærhedsprincippet

Ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

Ikke relevant.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Meddelelsen har ikke i sig selv lovgivningsmæssige konsekvenser.

Økonomiske konsekvenser

Meddelelsen har ikke i sig selv samfundsøkonomiske, erhvervsøkonomiske eller statsfinansielle konsekvenser.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Meddelelsen har ikke konsekvenser for beskyttelsesniveauet og medfører ikke i sig selv administrative konsekvenser for dansk erhvervsliv.

8. Høring

Meddelelsen har været sendt i høring i EU-specialudvalget for konkurrenceevne, vækst og forbrugerspørgsmål samt i EU-specialudvalget for Klima-, Energi- og Forsyningspolitik med frist for bemærkninger den 12. oktober 2020. Der er indkommet høringssvar fra Dansk Industri og NOAH Friends of the Earth Denmark.

Dansk Industri (DI)

DI tilslutter sig meddelelsen og de skitserede initiativer. DI finder det således vigtigt at sikre Europas forsyningssikkerhed på dette område og samtidig understøtte en global handel på relevante og transparente vilkår; for eksempel reglerne om konfliktminerale m.v. Dette skal sikre et grundlag for produktion og tilgang til produkter i Europa, bl.a. med henblik på stadigt mere effektive energiproducerende og -forbrugende produkter.

DI finder det positivt, at meddelelsen tager fat i den cirkulære økonomis vigtige tilgang til dette emne. Mange råstoffer er allerede i cirkulation i Europa i produkter og affald. DI mener, at EU's affaldsregler og det indre marked er her vigtige instrumenter. Samtidig mener DI, at der stadig er behov for at skabe smidige regler for transport af affald og restprodukter over grænserne i EU med henblik på at øge genanvendelsen af materialer. Reglerne og deres virkemåde bør justeres, så det bliver nemmere og mere overskueligt at genanvende produkter og deres indholdsstoffer. DI bemærker, at en større dansk pumpeproducent således i dag er udfordret af, at deres ønske om et kunne tilbagesende udtjente pumper fra kunder for at kunne genanvende materialerne er relativt svært at håndtere under reglerne i transportforordningen for affald og WEEE-direktivets regler. Kommissionen bør således også adressere disse regler i det fortsatte arbejde.

DI bemærker, at der i Danmark såvel om i Europa hvert år bliver produceret betydelige mængde schredderaffald, og at dette har stået på gennem en del år. Denne affaldsfraktion indeholder forskellige metaller, som det med nutidens teknologi ikke umiddelbart er rentabelt at genvinde. DI finder det derfor glædeligt, at EU-Kommissionen har fokus på udvikling af affalds- og genanvendelsesteknologier, så råstoffer, som allerede er bragt i cirkulation, kan genvindes.

Phosphor og råfosfat optræder på meddelelsens stofliste. Slam fra spildevandsanlæg anvendes ud over Europa i dag som jordforbedringsmiddel og gødning i landbruget. Dette er et middel til genanvendelse af phosphor. EU-Kommissionen planlægger en revision af slamdirektivet. Dette støtter DI, da det vil kunne sikre tilliden til denne lavteknologiske måde at genanvende phosphor i Europa. Desuden findes der og anvendes i dag teknikker til at genvinde phosphor fra spildevandsanlæg (struvitmetoden), så phosphorfraktionen kan genanvendes i en bredere kontekst end som slamudspredning på

landbrugsjord. Kommissionen har taget byspildevandsdirektivet op til revision og bør inddrage genanvendelse af phosphor fra spildevandsanlæg i de fremtidige rammer for spildevandsektoren i Europa. DG-Miljø er allerede opmærksom på dette felt. Mulighederne i revisionen af byspildevandsdirektivet bør afspejles i opfølgningen på meddelelsen.

NOAH Friends of the Earth Denmark (FoE)

FoE lægger vægt på den absolutte reduktion af ressourcerne, hvilket de finder er helt afgørende i enhver miljø- og klimapolitik, der vil respektere det miljømæssige råderum for ressourceudnyttelsen.

FoE finder det lige så vigtigt, at miljø- og klimapolitikken reducerer ulighed og uretfærdighed. Handlingsplanen nævner også sociale hensyn og "ansvarlig tilvejebringelse", men vægten ligger i langt højere grad på forsyningssikkerhed.

FoE finder, at ingen af de ti tiltag i handlingsplanen imidlertid omhandler den nødvendige forudsætning for en retfærdig og bæredygtig politik for kritiske råstoffer, nemlig en beregning af EU-27's retfærdige andel af det miljømæssige råderum for de enkelte råstoffer, der også tager hensyn til de historiske ulige træk på ressourcerne.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der er ikke detaljeret kendskab til de øvrige medlemsstaters holdning til strategien, men der ventes generelt støtte til strategien, herunder målet om at styrke forsyningssikkerheden, hvor en række lande ventes at lægge vægt på ønsket om øget 'strategisk autonomi' i EU, mens andre ventes at lægge vægt på, at et øget fokus herpå ikke må være på bekostning af en fortsat åben handelspolitik.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen hilser Kommissionens meddelelse om en handlingsplan for kritiske råstoffer velkommen.

Råstoffer og ikke mindst forekomster af sjældne jordarter bliver af flere lande i stigende grad set ud fra et geostrategisk og sikkerhedspolitisk perspektiv. Regeringen ser derfor positivt på handlingsplanen og opmærksomheden på, at Danmarks og EU's sikkerhed ikke undermineres via usikre ejer- eller leverandørforhold samt forsyningssikkerhed generelt.

Kommissionens prioriteter hænger desuden godt sammen med regeringens egen dagsorden inden for klima, energi og cirkulær økonomi, herunder det fælleseuropæiske mål om klimaneutralitet i senest 2050.

Regeringen hilser råstofalliancen velkommen og arbejdet med at sikre øget modstandsdygtighed i værdikæderne for råstoffer i EU. Regeringen lægger

vægt på, at der sikres transparens og åbenhed for alle interesserede medlemsstater, og at et bredt udsnit af virksomheder og interessenter på tværs af hele EU og industrien får mulighed for at deltage i alliancen, herunder også SMV'er. Såfremt Naalakkersuisut (Grønlands Landsstyre) eller grønlandsk tilknyttede virksomheder måtte ønske at indgå aktivt i råstofalliancen vil regeringen støtte op herom.

Regeringen lægger vægt på, at EU har de rette redskaber til at håndtere unfair konkurrence fra tredjelande. I tillæg hertil anerkender regeringen, at der kan være behov for målrettede indsatser, der fremmer strategisk vigtige teknologier og sektorer i EU, navnlig i forhold til at bane vejen for den grønne omstilling og at mindske afhængigheden af udenlandske nøgleteknologier.

Regeringen lægger samtidig vægt på, at indsatserne med at fremme strategiske teknologier og adressere unfair konkurrence ikke går på kompromis med principperne om åbenhed og lige konkurrencevilkår globalt såvel som i det indre marked. Regeringen støtter derfor en tilgang baseret på "åben strategisk autonomi", hvor man finder den rette balance mellem, at EU fastholder principperne for en åben økonomi og forbliver åben for regelbaseret handel, og samtidig kan forsvare sig imod unfair handelspraksis og mindske afhængigheden af tredjelande inden for udvalgte strategiske nøgleteknologier og sektorer.

Regeringen finder det positivt, at Kommissionen ser cirkulær økonomi som en del af løsningen på at sikre adgang til de råstoffer, som er nødvendige for EU's virksomheder, herunder navnlig i forhold til nye teknologier, som skal hjælpe med at opnå målet om klimaneutralitet i EU i 2050. Regeringen lægger hertil vægt på, at udviklingen af et frit og velfungerende indre marked for sekundære råstoffer herunder for de kritiske råstoffer på EU's liste, er et essentielt element i arbejdet. Regeringen vil desuden arbejde for, at Kommissionen understøtter virksomheders innovation, arbejde med cirkulære principper og forretningsmodeller samt anvendelse af avancerede og substituerende materialer, der kan bidrage til at mindske efterspørgslen på knappe råstoffer, navnlig de råstoffer der er nødvendige for den grønne og digitale omstilling. Regeringen lægger vægt på, at Kommissionen sætter et højt ambitionsniveau for omstillingen til cirkulær økonomi til at reducere, substituere samt øge genanvendelsen af kritiske råstoffer. Samtidig opfordrer regeringen Kommissionen til at koble indsatsen vedr. kritiske råstoffer og initiativerne i Kommissionens handlingsplan for cirkulær økonomi, herunder særligt det kommende forslag om en sammenhængende juridisk ramme for bæredygtig produktspolitik, den kommende revision af batterireguleringen og arbejdet vedr. digitale produktpas med data om værdikæder og produktinformation.

Regeringen vil opfordre Kommissionen til at tilvejebringe en digital og offentligt tilgængelig kortlægning af den potentielle forsyning af sekundære råstoffer.

Regeringen lægger vægt på, at identificeringen af realistiske projekter for sekundære ressourcer og affald sker gennem en åben og transparent proces, hvor virksomheder på tværs af værdikæder har mulighed for at byde ind med konkrete forslag til projekter.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.