

BG

BG

BG



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 2.2.2011
COM(2011) 25 окончателен

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА,
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА
НА РЕГИОНИТЕ**

**ПОСРЕЩАНЕ НА ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВАТА, СВЪРЗАНИ СЪС СТОКОВИТЕ
ПАЗАРИ И СУРОВИНИТЕ**

1. ВЪВЕДЕНИЕ

През последните години на стоковите пазари се наблюдава все по-голяма нестабилност и безпрецедентни движения на цените. Цените на всички големи стокови пазари, сред които пазарите на енергия, метали и минерали, селско стопанство и храни, рязко се увеличиха през 2007 г. и достигнаха върхна точка през 2008 г., като от втората половина на 2008 г. силно спаднаха, а от лятото на 2009 г. отново са с тенденция на покачване. Тези колебания в цените се отразяват в различна степен на потребителските цени, които понякога водят до социално напрежение и лишения.

В основата на сегашните процеси стои поредица от промени в моделите на световното търсене и предлагане, както и краткосрочни сътресения на главните стокови и суровинни пазари. Годишите 2002—2008 г. бяха белязани от скок в търсенето на суровини, породен от силния икономически растеж в света, особено в страни с бързо развиваща се икономика като Китай. Увеличеното търсене ще се засилва и от по-нататъшната бърза индустриализация и урбанизация на страни като Китай, Индия и Бразилия. Китай вече е най-големият потребител на метали в света — неговият дял в потреблението на мед например нарасна през последните десет години от 12 % до близо 40 %¹. Движенията на цените се изостриха поради различни структурни проблеми във веригите за доставка и разпространение на различните стоки, включително наличието на транспортна инфраструктура и услуги. Тези процеси протичат във време, в което конкурентоспособността на европейската промишленост се нуждае от ефективен и сигурен достъп до суровини.

Освен това на пазарите се усеща нарастващото въздействие на финансовия сектор, като през последните години значително се увеличиха финансовите инвестиционни потоци към пазарите на стокови деривативи. Между 2003 г. и 2008 г. например институционалните инвеститори увеличиха своите инвестиции на стоковите пазари от 13 млрд. EUR през 2003 г. до 170—205 млрд. EUR през 2008 г. Въпреки че финансовата криза прекъсна тенденцията към покачване, през 2010 г. финансовите позиции се доближиха или дори надхвърлиха своите върхни точки от 2008 г., а инвестициите, извършени в частност от борсови оператори, силно се увеличиха. Въпреки че все още продължава дебатът за относителната важност на многобройните фактори, влияещи на цените на стоките, ясно е, че движенията на цените на различните стокови пазари са по-тясно свързани помежду си и че стоковите пазари вече са по-тясно свързани с финансовите пазари².

Тези процеси доведоха до все по-голям брой призови за приемане на политически решения, с които да се смекчат отрицателните ефекти от такива движения както върху производителите, така и върху потребителите, особено за най-уязвимите сред тях. Те

¹ Световно бюро по статистика на металите — Годишник за 2009 г.

² (CFTC (Федерална комисия за търговия със стокови фючърси) „Staff report on commodity swap dealers and index traders with Commission recommendations“, Washington (Доклад на службите относно дилърите на стокови суапове и борсовите оператори с препоръки на Федералната комисия комисията), Вашингтон 2008 г. American Economic Review; Съобщение на Комисията СОМ(2008) 821 „Цени на хранителните стоки в Европа“ и придружаващия го документ на службите на Комисията SEC(2008) 2971 „Task force on the role of speculation in agricultural commodities price movements - Is there a speculative bubble in commodity markets?“ („Работна група за ролята на спекулацията в движенията на цените на селскостопанските стоки – Има ли спекулативен балон на стоковите пазари?“).

привличат внимание на най-високо политическо равнище, сред които и последните срещи на Г-20.

Предизвикателствата, свързани с цените на стоките и на суровините са тясно свързани и засягат политики в области като финансови пазари, развитие, търговия, промишленост и външни отношения. Поради това Европейската комисия предприе определен брой инициативи. Още през 2008 г. с подемаването на инициативата за суровините³ Комисията привлече вниманието върху стратегическата важност на определянето на политики в областта на суровините. Оттогава тя предприе действия по тази рамка за осигуряване на устойчив достъп до суровини както в ЕС, така и извън него, както и за ефективно използване на ресурсите и за рециклиране. Тя започна също задълбочен размисъл за стоковите пазари като цяло и по-специално за цените на хранителните стоки и сигурността на снабдяването с храни⁴. В отговор на финансовата криза Комисията предприе набор от мерки за подобряване на регулирането, интегритета и прозрачността на финансовите пазари, а съвсем наскоро направи предложение за регулирането на енергийните пазари.

В настоящото съобщение се прави преглед на постигнатото във всяка една от тези области и на планираните стъпки за продължаване на дейността. Тази дейност е част от стратегията „Европа 2020“ за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж и е тясно свързана с водещата инициатива „Европа за ефективно използване на ресурсите“⁵. Тя ще допълни работата на Г-20, на чиято среща в Питсбърг бе постигнато съгласие „за подобряване на регулирането, функционирането и прозрачността на финансовите пазари и на стоковите пазари с цел справяне с прекомерната нестабилност на цените на стоките“⁶. През ноември 2010 г. този ангажимент бе подсилен от Г-20 на срещата на високо равнище в Сеул, където бе поето обещание да бъде отстранена нестабилността на пазара на хранителни стоки и прекомерната нестабилност на цените на изкопаемите горива⁷.

2. ПРОЦЕСИ НА СВЕТОВНИТЕ СТОКОВИ ПАЗАРИ

Основните икономически показатели, сред които неочакваните промени в световните икономически условия, свързани със силното нарастване на търсенето от бързо развиващите се пазарни икономики, изиграха ключова роля във водещите процеси на стоковите пазари⁸. Други фактори, които също изиграха своята роля, са дефицитът в снабдяването и паричната политика, а през последните години и различните *ad hoc* политически намеси. Ограниченията на износа, граничните мерки и промените в политиките за натрупване на запаси се отразиха на цените на хранителните стоки в навечерието на кризата, свързана с цените на хранителните стоки през 2008 г. По-

³ COM(2008) 699 „Инициатива за суровините : посрещане на нашите основни потребности от растеж и работни места в Европа“.

⁴ COM(2009) 591 „По-добре функционираща верига на предлагането на храни в Европа“ и COM(2010) 127 „Рамка за политиката на ЕС за подпомагане на развиващите се страни за справяне с предизвикателствата, свързани със сигурността на прехраната“.

⁵ COM(2010) 2020 „Европа 2020“ и COM(2011) 21 „Европа за ефективно използване на ресурсите : водеща инициатива на стратегията „Европа 2020“.

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

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

⁸ Вж. например IOSCO (The International Organization of Securities Commissions), Работна група за стоковите фючънси, Доклад за Г-20, ноември 2010 г.

широкото използване на земеделски земи за производство на възобновяема енергия засили връзката между процесите, свързани с цените на селскостопанските земи и цените на енергията. Движенията на цените се изостриха също поради различни структурни проблеми във веригите на доставка и разпространение на различните стоки⁹.

Всеки стоков пазар функционира различно в зависимост от естеството на дадената стока, нуждите на търговските оператори и историческия контекст. Не съществува единен модел за организацията на стоковите пазари и поради това няма модел за движението на цените. Търговията с някои стоки се характеризира с висока степен на стандартизация, докато на други пазари начинът, по който тя се осъществява, може да се променя в зависимост от конкретните нужди на отделните участници на пазара. Пазарите на деривативи¹⁰, които се базират на стоки, съществуват отдавна и са от значение за защитата на позициите, заети от производителите и потребителите на различните стоки. Точно както стоките, за които те са създадени, могат да се търгуват по различни начини, деривативите могат да се търгуват на двустранна основа, което обикновено се нарича „извънборсов пазар“, или на организирани борси. Освен това ролята на финансовите институции, а също и важността на деривативите са много различни в зависимост от отделните пазари. В следващите раздели се разглеждат конкретните процеси на пазарите за енергия и селскостопански стоки и нарастващата взаимозависимост между стоковите пазари и свързаните с тях финансови пазари.

2.1. Процеси на физическите пазари

2.1.1. Енергия (нефт, електроенергия, природен газ)

Пазарите на нефт и нефтопродукти са интегрирани, ликвидни и функционират в световен мащаб, като за тях обикновено се смята, че се ръководят главно от основните икономически показатели, но също и от геополитически съображения, от ролята на Организацията на страните износителки на петрол (ОПЕК) и от нефизическата търговия. Финансовите и дериватните инвестиционни инструменти и търговските технологии силно се развиха. На срещата на високо равнище Г-20 в Сеул бе подчертана важността на добре функциониращите и прозрачни енергийни пазари за икономическия растеж. Г-20 работи по въпросите, свързани с прозрачността на физическите пазари, с нестабилността на цените на изкопаемите горива и постепенното прекратяване на неефективните субсидии за изкопаеми горива.

Пазарът на природен газ, който все повече се влияе от развитието на неконвенционални източници, по традиция се основава на дългосрочни договори, сключени на извънборсовите пазари. В резултат на разпространението на втечнения природен газ (LNG) природният газ все повече се търгува на един световен и ликвиден пазар, който е на път да се стандартизира. Електроенергията е най-слабо глобализираният енергиен пазар, тъй като нейният транспорт на дълги разстояния е ограничен по физически причини, свързани с невъзможността тя да бъде складирана и със загубата на енергия. Поради това географският обхват на този пазар е по-малък в сравнение с други основни енергоносители.

⁹ ССOM(2009) 591 „По-добре функционираща верига на предлагането на храни в Европа“.

¹⁰ Дериватът може да бъде определен като финансов актив, обикновено договор между две или повече страни, чиято стойност произтича от други активи, ценни книжа или дори индекси.

В резултат на изграждането на вътрешния пазар пазарите на електроенергия (и природен газ) в ЕС са все по-интегрирани. На тях се развили структурирани продажби на енергия или други организирани пазари, както и извънборсови пазари с посредничеството на брокери, които могат да се използват както за физически доставки, така и за хеджиране. Пазарните цени обаче продължават да са силно чувствителни към реалните налични и очаквани мощности, тъй като електроенергията не може да се складира в промишлени мащаби.

2.1.2. Селско стопанство и сигурността на снабдяването с храни

Производството на повечето селскостопански продукти, особено растителните, е със силно изразен сезонен характер и тяхното предлагане не винаги може бързо да се адаптира към промени в цените или търсенето. Това означава, че селскостопанските пазари се характеризират с известна изменчивост. Структурни фактори като демографския ръст, намаляването на обработваемите земи и въздействието от изменението на климата могат да засилят растящото напрежение на селскостопанските пазари. При все това нестабилността на цените на селскостопанските стоки наскоро достигна безпрецедентни нива. Това се наблюдава както на пазарите в ЕС и по света, така и на спот (касовите) пазари и на пазарите за фючърси. В ЕС последователните реформи на общата селскостопанска политика (ОСП) значително намалиха гарантираните цени и свързаните с това мерки. В резултат на това производителите и търговците на селскостопански стоки са изложени на протичащите на пазарите ценови процеси и, макар и това да не важи за всички селскостопански сектори, поради това са по-склонни да използват пазарите на фючърси, за да се предпазват от рискове. Търговията с опции и с извънборсови деривативи също се увеличава. Тези фактори обясняват в известна степен нарасналата активност на борсите в Европа и повдигат по-специално два въпроса: сигурността на снабдяването с храни и необходимостта от повече прозрачност на пазарите на деривативи по селскостопански стоки.

Сигурността на снабдяването с храни бе определена като един от основните двигатели за бъдещата реформа на ОСП¹¹. Един силен селскостопански сектор е от жизнено значение за високата конкурентоспособност на хранителновкусовата промишленост, за да може тя да остане важна част от икономиката на ЕС и от търговията, както и основен доставчик за международните пазари. Ето защо в контекста на кръга от преговори за развитие от Доха ЕС се съгласи на важен пакет от мерки в областта на селското стопанство, който ще зависи от постигането на амбициозно, балансирано и цялостно споразумение.

Прекомерната нестабилност на цените на хранителните продукти засяга по еднакъв начин производителите и потребителите и влияе силно на сигурността на снабдяването с храни на развиващите се страни, които внасят храни. През периодите на рязко покачване на цените на храните, например през 2007 г. и 2008 г., много от бедните жители на развиващите се страни намалиха своето дневно потребление на храни¹². Увеличенията на цените на храните през 2010 г. може да доведе до ново увеличение на недохранването, хуманитарните нужди и социалното напрежение и вълненията сред най-слабите потребители по света. Въпреки че по-високите световни цени биха могли

¹¹ COM(2010) 672 „Общата селскостопанска политика през 2020 г.“

¹² FAO — Организация за прехрана и земеделие на ООН, WFP — Световна програма за продоволствието, The State of Food Insecurity in the World (Състоянието на продоволствената несигурност в света), октомври 2010.

да стимулират селскостопанското производство, механизмите за предаване на цените са често несъвършени. В много развиващи се страни стоковите пазари са откъснати от световните пазари или, в най-добрия случай, сигналите за промени в световните цени се предават на вътрешните пазари със значително изоставане и поради това реакцията на вътрешното предлагане често закъснява.

Няколко анализа, извършени от Организацията по прехрана и земеделие, ОИСР, Комисията и други, бяха съсредоточени върху процесите, свързани с предлагането и търсенето, които се изострят от краткосрочни икономически и политически фактори (сред които ограниченията на износа), с които се обяснява част от крайната нестабилност на цените, като сред тях са фактори, присъщи на финансовите пазари, които вероятно са направили измененията на цените още по-големи. Въпреки оставащата несигурност, от перспективите пред селскостопански стоки, изготвени от няколко организации, сред които и последните средносрочни прогнози на Комисията, се очертават три заключения:

- очаква се цените на селскостопански стоки да останат по-високи от историческите средни стойности, което ще обърне дългосрочната тенденция към понижаване поне в обозримо бъдеще;
- очаква се също нестабилността на цените да се задържи на високо равнище, въпреки че все още не са ясни причините за нея и продължителността ѝ;
- цените на производствените фактори в селското стопанство вероятно също ще останат по-високи от своите исторически тенденции.

Комбинацията от горепосочените фактори предполага, че по-високите цени за селскостопански стоки няма задължително да доведат до по-високи приходи за земеделските стопани, особено ако техните маржове се свиват поради увеличените разходи. Освен това потенциалните проблеми за държавите нетни вносител на храни и по-общо за най-уязвимите потребители са очевидни и произтичат от ценовите въздействия върху инфлацията на цените на храните. Макар и известна степен изменчивост да е свойствена за селскостопанските пазари, прекомерната нестабилност не е от полза нито за производителите, нито за потребителите.

2.1.3. Суровини

Сред суровините са металните полезни изкопаеми, промишлените минерали, строителните материали, дървесината и естественият каучук. За разлика от електричеството суровините се търгуват в световен мащаб. По отношение на цените и пазарите основните разграничения се правят между тези, които се търгуват на борси, и тези, които се търгуват извънборсово. Например основните метали като алуминий, мед, олово, никел, калай и цинк се търгуват на борси, сред които световен лидер е Лондонската борса за метали (London Metals Exchange — LME). Много от особено важните за ЕС суровини като кобалт, галий, индий и редкоземни метали обаче не се търгуват на LME. Пазарът на тези суровини е по-малко прозрачен и търгуваните обеми са много малки в сравнение с други суровини.

Световните пазари на метали и минерали обикновено имат цикличен характер в зависимост от търсенето и предлагането. Периодът 2002—2008 г. бе белязан обаче от силен ръст в търсенето на суровини, породен от големия икономически растеж в света, особено в страни с бързо развиваща се икономика като Китай. Това бе отразено в

рекордните равнища на цените. Последните тенденции показват, че търсенето на суровини ще се определя отново от бъдещото развитие на страните с бързо развиваща се икономика и от бързото разпространение на главните базови технологии.

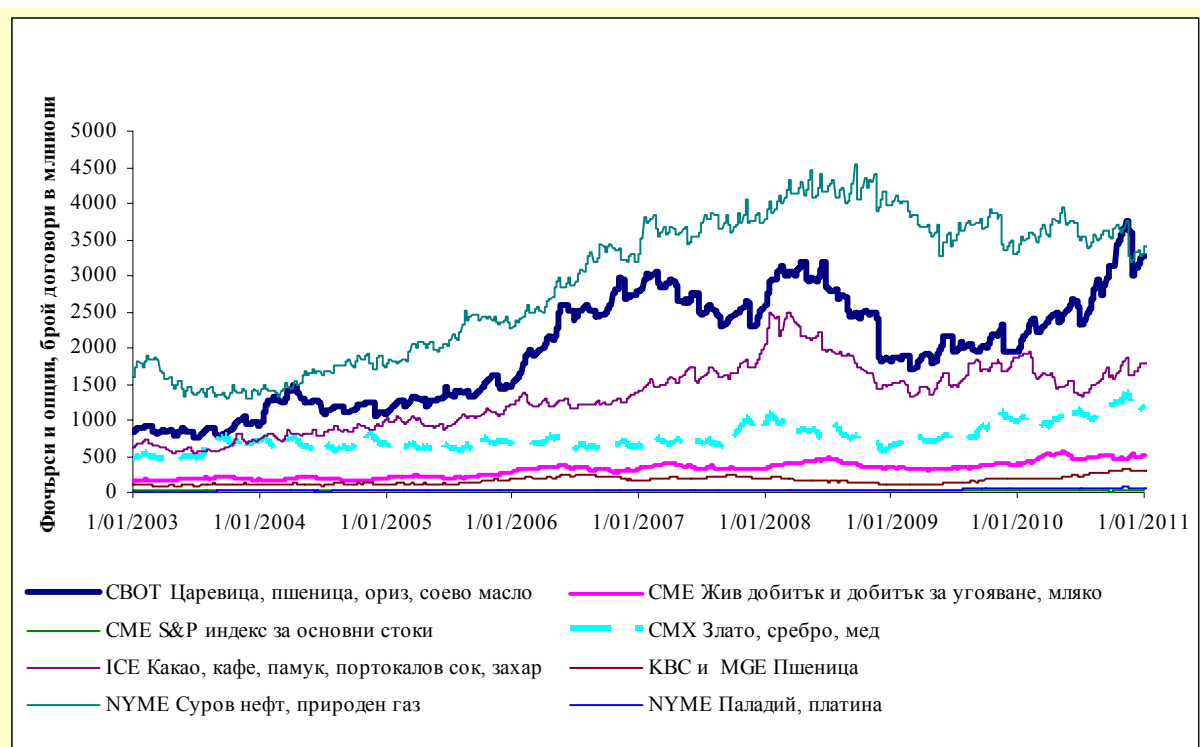
Наложените от някои държави мерки за осигуряване на привилегирован достъп до суровини за своите собствени индустрии, а именно посредством ограничения на износа, предизвикват нарастващото безпокойство на тези пазари. Тези мерки смущават работата на световните пазари и създават несигурност в редовните стокопотоци. Такива мерки могат да засегнат по еднакъв начин развитите и развиващите страни, тъй като практически нито една икономика не може да задоволи сама собствените си нужди от всички суровини. Най-слабо развитите страни могат да са особено силно зависими от вноса на стоки и поради това липсата или непригодността на многостранните правила в области като износните мита може да им се отрази неблагоприятно. Освен това предприятията реагират на колебанията на цените по различни начини, например чрез запазяване, дългосрочни договори или чрез защита срещу промени в цените под формата на договори за фючърси. Някои от тези реакции вероятно обострят натиска върху предлагането.

2.2. Нарастаща взаимозависимост между стоковите пазари и свързаните с тях финансови пазари

Стоковите деривативи позволяват на производителите и на потребителите да се предпазят от рисковете, свързани с физическото производство и несигурността на цените. Те все по-често се приемат и като чисто финансови инвестиции. В този контекст през последните години значително се увеличиха потоците от финансови инвестиции към пазарите на стокови деривативи.

Така стоковите пазари и финансовите пазари са все по-свързани, като общото между тях е растящият брой участници, които търсят инструменти за управление на риска и възможности за инвестиции. Ликвидността, ефективността и достъпността на спот (касовите) пазари се подсилват от добре функциониращите пазари на деривативи и обратно. Подходящата и надеждната информация за основните пазарни показатели като производствени обеми и потребление, капацитети на преносните и разпространителските мрежи и т.н., както и търговския обем, реализиран със стоки, е необходима за прозрачното и методично ценообразуване както на спот (касовите) пазари, така и на пазарите на деривативи. Пазарите на деривативи се използват обаче не само от търговски компании с цел управление на риска, но и от финансови институции като част от техните стратегии за разпределяне на риска. Освен това цените на стоковите фючърси (т.е. деривативите, котиран на организирани тържища) често представляват референтни стойности, които влияят например на цените на дребно, които гражданите на ЕС плащат за електроенергия и храни.

Графика 1: Сделки на пазарите на стокови деривативи (Общо открити позиции и опции)



Източник: U.S. Commodity Futures Trading Commission (Комисия за търговия със стокови фючърс). (чрез Reuters Ecowin)

Поради самата същност на договора за деривативи неговата стойност зависи от стойността на базисния пазар, към който се отнася. Това е особено вярно, когато базисният пазар е физически пазар. Поради това цените на стоковите деривативи и базисните физически стоки са взаимосвързани. Следователно пазарите на деривативи не могат да се разглеждат изолирано от стоковите пазари и обратно.

Да се определи обаче в какво се изразява причинно-следствената връзка във взаимодействието между финансовите и физическите пазари е сложен въпрос. Установяването на тези корелации се усложнява от факта, че не всички физически пазари имат еднакви характеристики. Разнообразни фактори оказват влияние, някои от тях са специфични за отделните пазари и в резултат на това в различните сектори действа различна пазарна динамика. На този етап поради липсата на прозрачност на тези пазари става дори по-трудно да се оценят точното естество и обхват на връзките между процесите на ценообразуване на стоковите пазари и нарастващата тежест на пазарите на деривативи.

Въпреки че е ясно, че съществува силна корелация между позициите на пазарите на деривативи и цените на спот (касовите) пазари, все още е трудно да се оценят напълно взаимодействията и въздействията от движенията, настъпващи на пазарите на деривативи, върху нестабилността на базисните физически пазари. Установяването на тези корелации се усложнява допълнително и от факта, че не всички физически пазари имат еднакви характеристики и от това, че в различните сектори действа различна пазарна динамика. Поради това е необходима по-нататъшна работа, за да се опознаят в дълбочина тези процеси¹³.

¹³

С оглед на гарантирането на регулаторна последователност част от нея вече е в ход (вж. раздел 3.2) в тясно сътрудничество със съответните международни партньори, по-специално Съединените щати.

На този етап обаче вече е ясно, че трябва да бъдат засилени степените на прозрачност и задълженията за докладване както на базисните физически пазари, така и на пазарите за деривативи. По-голямата прозрачност и лесно достъпната информация за физическите пазари ще позволят на инвеститорите да вземат информирани решения, ще способстват за подходящ процес на ценообразуване и ще улеснят разкриването и предотвратяването на злоупотреби. Освен това неотдавнашната нестабилност на цените показва, че трябва да се запазят възможностите участниците на физическите пазари да се предпазват от своите ценови рискове, като същевременно трябва да се гарантира, че пазарните процеси се следят отблизо и по ефективен начин. Това е особено важно за развиващите се страни, които внасят храни. В този контекст може да се обмисли също да бъдат взети допълнителни целеви регулаторни мерки като въвеждането на граници за позициите, когато това се счита за необходимо.

3. ОТГОВОРЪТ НА ПОЛИТКАТА НА ЕС СПРЯМО ПРОЦЕСИТЕ НА СТОКОВИТЕ ПАЗАРИ

На равнище ЕС бе подета инициатива за увеличаване на надзора, интегритета и прозрачността на търговията на енергийните пазари¹⁴. Съществуват също редица инициативи за подобряване на функционирането на хранителната верига и прозрачността на пазарите на селскостопански стоки. Като част от протичащите реформи на регулаторната рамка на финансовите пазари Комисията предприе също мерки за увеличаване на интегритета и прозрачността на пазарите на стокови деривативи.

3.1. Физически пазари

3.1.1. Енергия (нефт, електроенергия, природен газ)

Комисията показва своята готовност да действа така, че да се осигури методичното функциониране на енергийните пазари в своето предложение за установяване на ясни правила, с които да се забрани пазарната злоупотреба на пазарите на едро на електроенергия и газ, подкрепени с рамка за надзор на равнище ЕС и нови правомощия за правоприлагане в полза на енергийните регулатори¹⁵. Този подход допринася за това предприятията и гражданите на Европа да извличат ползи от вътрешния пазар и представлява подходящ модел за справяне с предизвикателствата, произтичащи от нарастващата взаимозависимост на стоковите пазари и свързаните с тях финансови пазари. С предложения регламент за интегритета и прозрачността на енергийните пазари¹⁶ на европейските и националните органи се предоставят инструменти за установяване на случаите на пазарна злоупотреба в търговията на едро на електроенергия и газ:

¹⁴ В настоящото съобщение не се разглежда пазарът на квоти в рамките на схемата на ЕС за търговия с емисии, тъй като квотите не са стоки в общоприетия смисъл. По този въпрос Комисията изготви съобщение COM(2010)796 „Към засилен пазарен надзор при схемата на ЕС за търговия с емисии“.

¹⁵ В този раздел не се разглеждат други въпроси, свързани с енергията като безопасността и сигурността или цялостната последователност и ефективност на външната енергийна политика на ЕС. Те се разглеждат в Съобщението „Енергетика 2020 – Стратегия за конкурентоспособна, устойчива и сигурна енергетика (COM(2010) 639).

¹⁶ Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно интегритета и прозрачността на енергийния пазар, COM(2010) 726, декември 2010 г.

- Европейската агенция за сътрудничество между енергийните регулатори (ACER) ще отговаря за надзора с цел разкриване на възможни случаи на злоупотреба.
- на търгуващите ще се забранява да използват вътрешна информация, с която да се възползват от своите сделки или да манипулират пазара, като причиняват изкуствено повишаване на цените над равнищата, които се оправдават от наличностите, производствените разходи, складовия или транспортния капацитет.
- ще се засили сътрудничеството между регулаторите на физическите (ACER) и на финансовите (ЕОЦКП - Европейски орган за ценни книжа и пазари) пазари.

Комисията се ангажира да гарантира, че изискванията за прозрачност, прилагани към основните данни на пазарите за електроенергия и газ, са ефективни и отговарят на пазарните потребности.

3.1.2. Селско стопанство и сигурността на снабдяването с храни

Съществуват многобройни причини за нестабилността на цените и поради това няма едно-единствено и просто решение за откритите проблеми. Това важи в още по-голяма степен предвид особеностите на селскостопанското производство (връзките му със сигурността на снабдяването с храни и околната среда, като към нея се числят зависимостта на селскостопанското производство от жизнените цикли, метеорологичните, сезоните и фитосанитарните условия, които допълнително усложняват потенциалното въздействие от различните варианти на политиката.

Независимо от това една от ключовите области за действие засяга пазарната информация. Селскостопанският сектор разполага с изобилие от информация от публични източници за селскостопанското производство, потребление и запаси (Световната банка, FAO/ОИСР, Министерството на земеделието на САЩ, ЕС, Австралийското бюро за селскостопанска и ресурсна икономика) или от международните органи за стоки (особено Международния съвет по зърното). Това ясно контрастира с информацията за стоки като метали, минерали и енергия, за които основен източник и собственик на пазарна информацията е промишлеността. При все това качеството и навременността на информацията относно националните и регионални хранителни запаси и относно прогнозите за производството и потреблението на храни биха могли да се подобрят още повече. Г-20 поиска от „Световната банка да работи съвместно с други заинтересовани международни агенции за разработването на мерки за подобряване на информацията относно националните и регионалните хранителни запаси и относно прогнозите за производството на храни“, а Комисията ще подкрепи напълно тази дейност.

Предвид нарастващата пазарна насоченост на нейната обща селскостопанска политика, информацията и прозрачността относно процесите на стоковите пазари се превърнаха в ключови фактори в усилията за гарантиране на правилното функциониране на агро-хранителната верига:

- държавите-членки редовно съобщават на Комисията широк набор от данни, които се публикуват в интернет¹⁷ и се обсъждат с консултативните комитети на заинтересованите страни;
- с цел увеличаване на прозрачността¹⁸ на цените статистическата служба на Комисията създаде механизъм за наблюдение на цените на храните и в момента се обсъжда как той да бъде подобрен;
- службите на Комисията редовно изготвят и публикуват средносрочна прогноза за най-важните пазари на селскостопански стоки¹⁹.

Комисията създаде форум на високо равнище за по-добре функционираща верига на предлагането на храни²⁰. Въпреки че той не се занимава с нестабилността на цените като такава, форумът е посветен на процесите на предаване на цените по цялата верига за снабдяване, като разглежда отношенията между професионалисти, конкурентоспособността на хранителната промишленост, агро-хранителната логистика и инструмента за следене на цените на храните.

С рязкото покачване на цените изпъкнаха недостатъчните инвестиции в селското стопанство през последните десетилетия в много развиващи се страни²¹. В политиката на ЕС за развитие се признава нуждата от обрат в тази тенденция. Както се посочва в Зелената книга за политиката на ЕС за развитие²², това може да изиграе важна роля за намаляване на въздействието от нестабилността на цените върху най-уязвимите. Комисията вече прие рамка за политиката относно сигурността на прехраната²³, в която посочва, че ЕС и държавите-членки следва да допринасят за подобряване на функционирането на пазара на храни на световно, регионално и местно равнище, включително и посредством подобряване на прозрачността на пазара. Това предполага оказването на подкрепа на развиващите страни за укрепване на организациите на земеделските стопани, за подобряване на прозрачността на цените, за повишаване на селскостопанската производителност по устойчив начин и за разработването и прилагането на регулаторни рамки. Развитието на селскостопанското производство ще повиши устойчивостта и приспособяването към сътресенията на пазарите на храни.

На последно място, като се има предвид, че едностранните действия на някои правителства също могат да засегнат физическите пазари и да причинят нестабилност на цените, в тази област има нужда от подобряване на управлението и на международния диалог.

3.2. Регулиране на финансовите пазари

¹⁷ Вж. например http://ec.europa.eu/agriculture/markets/prices/monthly_en.pdf

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

¹⁹ http://ec.europa.eu/agriculture/publi/caprep/prospects2007a/index_en.htm

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

²¹ По-малко от десет африкански държави постигат поставената през 2003 г. цел за насочване на 10 % от публичните инвестиции в селското стопанство.

²² СОМ(2010) 629 „Политиката на ЕС за развитие в подкрепа на приобщаващия растеж и устойчивото развитие; Повишаване на въздействието на политиката на ЕС за развитие“.

²³ СОМ(2010) 127 Съобщение на Комисията — Рамка за политиката на ЕС за подпомагане на развиващите се страни за справяне с предизвикателствата, свързани със сигурността на прехраната.

Съществува широк консенсус, че е желателно да се повиши интегритета и прозрачността на пазара на стокови деривативи. В съответствие с принципите и заключенията на Г-20 Комисията поде редица инициативи за постигането на тази цел:

- тя прие предложение за регламент относно търгуването на извънборсови деривативи²⁴, чиято цел е да се намали системният риск и да се подобри прозрачността за регулаторите при всички деривативи, включително и стоковите деривативи;
- целта на преразглеждането на директивата за пазарна злоупотреба²⁵ през пролетта на 2011 г. ще е да се изясни какво е злоупотреба при търгуването на стоковите пазари и да се гарантира, че всички тържища и сделки, при които може да възникне злоупотреба, се уреждат по подходящ начин от правилата на равнище ЕС;
- с преразглеждането на пакетите инвестиционни продукти на дребно²⁶ ще се оцени нуждата от допълнителна точност и от подобро качество на информацията, когато на инвеститорите на дребно се предлагат структурирани инвестиционни стокови инструменти ;
- с директивата относно лицата, управляващи фондове за алтернативни инвестиции²⁷, ще се увеличи прозрачността на тези фондове за инвеститорите и националните надзорни органи и ще се добие по-добра представа за въздействието на тези фондове върху пазарите на стокови деривативи;
- целта на преразглеждането на директивата относно пазарите на финансови инструменти²⁸ през пролетта на 2011 г. е да се подобри прозрачността на цените и търговията със стокови деривативи посредством определянето на условията, при които стоковите деривативи следва да се търгуват изключително на организирани пазари. Ще бъде проучена също и необходимостта от по-систематична и подробна информация относно търговските дейности на различните видове участници на пазара на стокови деривативи, от цялостен поглед от страна на регулаторите върху позициите, заети със стокови деривативи, включително и необходимостта от налагане на граници на позициите, когато това се сметне за необходимо;
- на последно място създаването на Европейския орган за ценни книжа и пазари (ЕОЦКП) ще осигури съответствие с действащите на тези пазари технически правила и може да бъде от голямо значение за укрепване на сътрудничеството с регулаторите на базисните физически пазари²⁹.

²⁴ COM(2010) 484, 15.9.2010 г.

²⁵ Директива 2003/6/ЕО, ОВ L 96, 12.4.2003 г.

²⁶ На 26 ноември 2010 г. започна публична консултация относно пакетите инвестиционни продукти на дребно: http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/investment_products_en.htm#consultation.

²⁷ COM(2009) 207, 30.4.2009 г.

²⁸ Директива 2004/39/ЕО, ОВ L 145, 30.4.2004 г.

²⁹ Регламент (ЕС) № 1095/2010 на Европейския парламент и на Съвета от 24 ноември 2010 година за създаване на Европейски надзорен орган (Европейски орган за ценни книжа и пазари), за изменение на Решение № 716/2009/ЕО и за отмяна на Решение 2009/77/ЕО на Комисията, ОВ L 331, 15.12.2010 г., стр. 84.

3.3. Взаимодействието между физическите и финансовите стокови пазари

Описаните по-горе мерки ще спомогнат да се гарантира, че нарастващите инвестиционни потоци са по-прозрачни, с по-голяма отчетност и с по-малка способност да нарушават функционирането на стоковите пазари. Комисията признава обаче, че необходимо по-добро разбиране на взаимодействието между физическите и финансовите стокови пазари. В този контекст Комисията ще:

- продължава да анализира процесите, протичащи на финансовите и физическите стокови пазари, за да се подобри разбирането на връзките между тях, ще подкрепя подобни усилия, полагани понастоящем на световно равнище (Г-20, IOSCO (Международната организация на комисиите по ценни книжа—МОКЦК), IEA (Международната агенция по енергетика—МАЕ), FAO (Организацията на ООН по прехраната и земеделието—ФАО, UNCTAD (Конференцията на ООН за търговия и развитие), ОИСР, МВФ и т.н.);
- насърчава по-нататъшните подобрения в прозрачността и достъпността на информацията за физическите стокови пазари, включително с посредничеството на съответните регулатори и институции, за да се гарантира правилното функциониране на тези пазари.

4. ЕВРОПЕЙСКАТА ИНИЦИАТИВА ЗА СУРОВИНИ

Извън процесите, свързани с нестабилността на цените и взаимодействието между физическите и финансовите стокови пазари, въпросът за физическите доставки на суровини остава от съществено значение. През 2008 г. Комисията поде инициативата за суровините³⁰ (ИС), с която бе изготвена интегрирана стратегия за поемане на различните предизвикателства, свързани с достъпа до неенергийни и неселскостопански суровини.

ИС се основава на три стълба: осигуряване на равнопоставеност в достъпа до ресурси в трети държави; поощряване на устойчивото предлагане на суровини от европейски източници, повишаване на ресурсната ефективност и насърчаване на рециклирането. Част от стратегията е необходимостта от вписването на активната дипломация в сферата на суровините в по-общите политики спрямо трети държави като застъпването за човешките права, доброто управление, решаването на конфликти, неразпространението на оръжия и регионалната стабилност. В този раздел се разглеждат резултатите към настоящия момент от определянето на суровините от изключителна важност и резултатите в областта на търговията, развитието, изследванията, ресурсната ефективност и рециклирането. В раздел 5 се разглеждат следващите етапи.

³⁰ COM(2008) 699 Съобщение „Инициатива за суровините: посрещане на нашите основни потребности от растеж и работни места в Европа“.

4.1. Определяне на суровините от изключителна важност

Заедно с държавите-членки и заинтересованите страни Комисията набеляза 14 суровини на равнище ЕС (вж. приложението) и разработи прозрачна, новаторска и прагматична методика за определяне на понятието „изключителна важност“³¹.

Суровините от изключителна важност са тези, които се характеризират с особено голям риск от недостиг на снабдяването през следващите 10 години и които са особено важни за веригата за създаване на стойност. Рискът по отношение на снабдяването е свързан с концентрацията на производството в много малък брой страни и със слабата политическа и икономическа стабилност на някои от доставчиците. В много от случаите този риск се засилва от слабата заменяемост и ниските нива на рециклиране. Стабилността на снабдяването често е важно за целите на политиката в областта на климата и за техническите иновации. Например редкоземните метали са от изключителна важност за производството на високоефективни постоянни магнити във вятърните турбини и електрическите превозни средства, каталитичните конвертори за автомобили, печатните платки, оптичните влакна и високотемпературните суперпроводници. ЕС зависи изцяло от внос, а през 2009 г. 97 % от световното производство е в Китай. Същевременно в момента не съществуват икономически жизнеспособни методи за рециклиране или замяна на редкоземните метали.

Работата по определянето на суровините от изключителна важност разкри също нуждата от по-качествени данни и знания и необходимостта от редовно актуализиране на списъка със суровини, за да се вземат предвид пазарните процеси, техническия прогрес (например литий, хафний и никел) или новата информация за отражението на дадена суровина върху околната среда. Благодарение на тази дейност се стигна до заключението, че политическите мерки не следва да се ограничават изключително до суровините от изключителна важност.

4.2. Прилагане на търговската стратегия на ЕС за суровините

От 2008 г. насам бяха постигнати редица успехи в областта на търговската политика. Бе съставена търговската стратегия на ЕС за суровините и бе публикуван първият годишен доклад³². Към настоящия момент в трите основни области могат да бъдат отчетени следните резултати:

- предложените от ЕС търговски правила относно ограниченията на износа (включително забрани, квоти, мита и неавтоматични разрешителни за износ) във всички двустранни или многостранни преговори от значение в тази област (например в Споразумението за свободна търговия с Корея и разпоредбите относно митата при износ, налагани на редица суровини, сред които дървесина, в контекста на приемането на Русия в СТО);

³¹ „Суровините от изключителна важност за ЕС“, Доклад на *ad-hoc* работна група RMSG (групата за доставки на суровини) относно определянето на суровините от изключителна важност, юни 2010 г.

³² ГД „Търговия“ — Политиката в областта на суровините, годишен доклад за 2009 г. (<http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/trade-topics/raw-materials/>).

- по отношение на правоприлагането Комисията продължи да се бори с бариерите главно чрез диалог, но когато не се отбелязваше напредък, тя бе готова да използва други средства включително и уреждането на спорове в СТО;
- по отношение на обхвата Комисията повдигна суровинния въпрос при различни двустранни диалози и в ОИСР. Вследствие на съвместното организиране в края на 2009 г. на семинар, посветен на този въпрос, той бе включен в работната програма на ОИСР за 2011—2012 г.

4.3. Инструменти за развитие

Бяха предприети действия по 10-ия Европейски фонд за развитие главно по темата на доброто управление („укрепване на държавите“). Бяха финансирани проекти от Инфраструктурния фонд ЕС-Африка чрез заеми от ЕИБ за проекти в областта на минното дело или чрез Седмата рамкова програма за научноизследователска и развойна дейност за геоложки проучвания. Комисията подпомага също стабилния инвестиционен климат чрез инициативи като програмите за техническа помощ по държави, целящи увеличаване на прозрачността на приходите посредством инициативата за прозрачност в добивната промишленост, и дейността за насърчаване на доброто управление в областта на данъчното облагане³³.

4.4. Нови възможности в областта на научноизследователската дейност, иновациите и уменията

ЕС предприе мерки за подобряване на своята база знания относно настоящите и бъдещите залежи на много от важните суровини и за стимулиране на добивната промишленост да предоставя нови продукти на производствената промишленост посредством Седмата рамкова програма за научноизследователска и развойна дейност. С проекта ProMine, стартирал през 2009 г. с бюджет от 17 млн. EUR, ще се разработи първата общоевропейска сателитна база данни за минерални ресурси, както и 4-измерна компютърна система за моделиране, с която ще бъде оценена стойността на европейските минерални ресурси. По схемата ERA-NET бе осигурено финансиране за проекти в областта на усъвършенстваните подземни технологии за интелигентно минно дело, за замяната на суровини от изключителна важност като редкоземните метали, металите от групата на платината и за координиране на дейностите в държавите-членки в областта на промишленото управление на суровините. Бе осигурена подкрепа за разработване на концепцията за биорафинерии, което ще спомогне за създаването на нови продукти с висока добавена стойност, а Европейската технологична платформа за устойчиви минерални ресурси и Технологичната платформа за сектора на горите са важни стимули за новите изследователските усилия по отношение на суровините.

От Европейския фонд за регионално развитие също се осигурява финансиране за изследвания, иновации и мерки за подпомагане на предприятията в областта на проучванията и добива на суровини, а по програмата „Еразмус Мундус“ за полезни изкопаеми и околна среда (2009—2013 г.) се подпомага създаването на нови умения в областта на суровините.

³³ COM(2010) 163, Сътрудничество с развиващите се държави за насърчаване на доброто управление в областта на данъчното облагане.

4.5. Насоки за прилагане на законодателството за мрежата Натура 2000

В отговор на опасенията относно съвместяването на понякога съперничаещи си цели за осигуряване на високо равнище на опазване на околната среда в областите, включени в Натура 2000, и развитието на конкурентоспособни добивни дейности, Комисията разработи насоки за прилагане на рамката за вземане на решения по Натура 2000. В тях се подчертава например, че не съществува автоматично изключване на дейностите за неенергиен добив във или в близост до областите, включени в Натура 2000³⁴. Комисията предостави също напътствия с примери за добри практики на експлоатация на горските ресурси, като същевременно се осигурява устойчиво управление на горите³⁵.

4.6. Повишаване на ресурсната ефективност и подобряване на условията за рециклиране

Понятието „устойчиво използване“ на природните ресурси все повече се интегрира в инициативите за политика на ЕС за насърчаване на растежа и конкурентоспособността³⁶. Държавите-членки приложиха различни политики и практически инструменти за подобряване на ресурсната ефективност. Един от основните въпроси на политиката е свързан с необходимостта от правна яснота за определяне на условията, при които преработените отпадъци могат да се прекласифицират като продукти. По Рамковата директива за отпадъците Комисията разработва критерии за „край на отпадъка“, приложими за специфични потоци от отпадъци, напредва и работата по правилата за черните метали и алуминия, медта, вторично използваната хартия и стъклото.

От 2008 г. Комисията работи за предотвратяване на незаконния износ или незаконното изхвърляне на отпадъци, като подкрепя държавите-членки в прилагането на регламента относно превоза на отпадъци. Тя обмисля и насоки за превоза на използвани превозни средства и автомобили за скрап. Що се отнася до потока на отпадъците от електрическо и електронно оборудване (ОЕЕО), Комисията предложи амбициозна нова цел за събиране, с която ще се гарантира, че 85 % от потока от ОЕЕО ще остане на разположение за извличане на съдържащите се в него ценни суровини, вместо да се губи чрез неподходяща обработка. Освен това тя предложи по-строги правила за категоризация, приложими за превоз на „използвана“ електроника и електротехника, според които от износителите на такова оборудване ще се изисква да докажат функционалността на всеки предмет, изнасян за повторна употреба.

5. БЪДЕЩАТА ОРИЕНТАЦИЯ НА ИНИЦИАТИВАТА ЗА СУРОВИНИТЕ

Въпреки че е постигнат значителен напредък в изпълнението на ИС, необходими са по-нататъшни подобрения. От съществено значение е наличието на интегриран подход, основан на трите стълба, като всеки от тях допринася за постигане на целта за осигуряване на равноправни и устойчиви доставки на суровини за ЕС.

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

³⁵ Добри практики относно устойчивото мобилизиране на дървесни ресурси в Европа, Европейска комисия. Forest Europe, FAO 2010 г.

³⁶ Вж. COM(2011) 21, Европа за ефективно използване на ресурсите: Водеща инициатива на стратегията „Европа 2020“.

5.1. Наблюдение на суровините от изключителна важност

Обезпечаването на доставките на суровини е по същество задача на предприятията, а ролята на публичните органи е да осигурят подходящи рамкови условия, които да позволят на предприятията да изпълняват тази задача. Комисията възнамерява да проучи съвместно с добивната промишленост, със сектора на рециклирането и с индустриите потребители на суровини възможностите за целенасочени действия, особено по отношение на рециклирането. Тя е готова също да разгледа заедно с държавите-членки и промишлеността, добавената стойност и осъществимостта на една евентуална програма за запасяване със суровини. На равнище ЕС програмата за запасяване с нефт има за цел да защити обществената сигурност на държавите-членки и на ЕС³⁷. Комисията:

- ще следи проблемите, свързани със суровините от изключителна важност, с цел да набележи приоритетни действия и ще ги разгледа с държавите-членки и заинтересованите страни;
- ще актуализира редовно списъка на суровините от изключителна важност най-малко на всеки 3 години.

5.2. Равноправно и устойчиво снабдяване със суровини от световните пазари (стълб 1)

ЕС ще води активна „дипломация в сферата на суровините“ с оглед гарантиране на достъпа до суровини, по-специално до суровините от изключителна важност в рамките на стратегически партньорства и политически диалози.

5.2.1. Политика за развитие и устойчиво снабдяване със суровини

Устойчивото минно дело може и трябва да допринесе за устойчивото развитие. Много развиващи се страни обаче, особено в Африка, не са в състояние да превърнат своето изобилие от ресурси в устойчив и приобщаващ растеж, а това често се дължи на управленски проблеми, свързани с регулаторните рамки или данъчното облагане. Подобряването на управлението и прозрачността, както и на търговията и инвестиционния климат в сектора на суровините, е от съществено значение за постигането на приобщаващ растеж и устойчиво развитие в богатите на ресурси страни. Благодарение на своите политики за развитие и в партньорство с развиващите се страни Европейският съюз може да изиграе решаваща роля в създаването на печеливши ситуации, в които както развитите, така и развиващите се страни да се възползват от устойчиво снабдяване със суровини, както и в ползването на вътрешните финансови ресурси, извлечени от минния сектор, за устойчиво развитие в подкрепа на стратегиите, целящи приобщаващ растеж и намаляване на бедността.

Комисията ще разгледа по-подробно тези въпроси в контекста на процеса на консултации по зелената книга относно бъдещето на политиката на ЕС за развитие и бюджетната подкрепа, както и в контекста на започнатата от нея обществена консултация относно задължението за докладване по държави³⁸. ЕС ще насърчава правителствата партньори да разработят програми за всеобхватни реформи с ясно

³⁷

Директива 2009/119/ЕО на Съвета от 14 септември 2009 г.

³⁸

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

определени цели като: подобряването на данъчните режими за минното дело или повишаването на прозрачността на приходите и договорите или подобряването на капацитета за използване на приходите в подкрепа на целите за развитие. По-голямата прозрачност ще помогне на обществото като цяло и на националните надзорни органи да изискват от правителствата и предприятията отчетност на данъчните постъпления и приходите, като по този начин се намаляват измамите и корупцията и се осигурява по-предвидим търговски и инвестиционен климат.

През юни 2010 г. в Адис Абеба Комисията се договори с Комисията на Африканския съюз (КАС) за установяване на двустранно сътрудничество по проблемите, свързани със суровините и развитието, основано на ИС и на политиката на КАС в областта на минното дело и минералните ресурси, т.е. Африканска визия за минно дело от 2009 г. Това сътрудничество ще се съсредоточи върху три области: управление, инвестиции и геоложки знания/умения. В съвместната стратегия „ЕС—Африка 2011—2013 г.“, приета на проведената през ноември 2010 г. среща на високо равнище Африка—ЕС, се предвиждат дейности по отношение на суровините в рамките на партньорството в областта на търговията, регионалната икономическа интеграция и инфраструктурите. ЕС и неговите държави-членки ще работят съвместно по тези въпроси. Комисията предлага:

- да засили европейската финансова и политическа подкрепа за инициатива за прозрачност в добивната промишленост (ИПДП) и да помогне на развиващите се страни да я прилагат;
- да обменя добри практики с международни организации като Световната банка, МВФ и Африканската банка за развитие;
- да проучи начините за подобряване на прозрачността на цялата верига на снабдяването и, в сътрудничество с ключови търговски партньори, да се бори със ситуации, в които приходите от добивната промишленост се използват за финансиране на войни и вътрешни конфликти;
- да насърчава добивната промишленост да оповестява повече финансова информация, включително и чрез възможното приемане на изисквания за отчетност по държави. Комисията ще вземе предвид напредъка, постигнат от Съвета по международни счетоводни стандарти за определяне на международен стандарт за финансова отчетност, приложим за добивната промишленост, както и текущото състояние на законодателството на трети държави с дейност в региона³⁹;
- да насърчава прилагането на стандартите на ЕС от предприятия от Европейския съюз с дейност в развиващите се страни и прилагането на референтния документ за най-добрите налични техники и посредством изготвяне на кодекс за поведение на дружествата от ЕС с дейност в трети държави;
- да подкрепя работата на ОИСР по надлежната проверка в минния сектор;

³⁹

Например изискванията за надлежна проверка и отчетност спрямо дружества, които са част от веригата за снабдяване със суровини. Вж. закона Dodd/Frank в САЩ за реформа на Wall Street и федералния закон за защита на потребителите.

- заедно с африканските държави да продължи да оценява осъществимостта на по-нататъшното сътрудничество в областта на геоложките проучвания между двата континента и да насърчава сътрудничеството в тази област в многостранни форуми като програмата за геонауки на ЮНЕСКО.

Богатите на ресурси развиващи се страни често страдат от недостиг на транспортна, енергийна и екологична инфраструктура, което ограничава тяхната способност да използват изобилието от минерални ресурси в полза на своето население.

Европейската комисия, Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) и другите европейски институции, които финансират развитието, в сътрудничество с африканските национални и регионални органи, ще продължават да оценяват начините за насърчаване на най-подходящата инфраструктура и свързаните с нея управленски въпроси, които могат да допринесат за устойчивото използване на ресурсите на тези страни и за улесняване на снабдяването със суровини, като за ръководенето на този процес се използват секторни диалози. По-конкретно Европейската комисия ще направи оценка на: а) възможността за увеличаване на кредитирането за промишлеността (с евентуални елементи на безвъзмездни заеми), включително за проекти в областта на добива и рафинирането и по-специално преработвателната промишленост надолу по веригата и б) да проучи възможността за популяризиране на финансови инструменти, които намаляват риска за операторите въз основа на гаранции, издадени от ЕС, включително и от Европейския фонд за развитие. Съществуващият доверителен фонд за инфраструктура⁴⁰ ЕС-Африка също би могъл да подпомогне африканските страни в изпълнението тази задача.

Политиката за развитие следва също да цели създаването на връзки между добивната промишленост и местната индустрия чрез подобряване на веригата за създаване на стойност и чрез увеличаване в максимална степен на разнообразяването. Следователно е необходимо да се поощрява изграждането на адекватен капацитет в предприятията, а в търговските споразумения да се предвиди нужната гъвкавост за постигането на тази цел. ЕС може също да помогне на развиващите се страни да увеличат своите геоложки познания⁴¹, което ще им позволи да оценяват по-добре националните залежи на полезни изкопаеми, да планират по-добре бюджетите въз основа на очакваните приходи от тези залежи и да засилят своите позиции в преговорите с предприятията от минния сектор.

5.2.2. Засилване на търговската стратегия за суровините

Както е посочено в раздел 4.2, Комисията възнамерява да засили търговската стратегия за суровините⁴² в съответствие с целите за развитие и добро управление. Комисията счита, че ЕС следва:

- да продължава да развива двустранни тематични диалози за суровините с всички заинтересовани партньори, да разширява текущите дебати и многостранните форуми (сред които напр. Г-20, Конференцията на Обединените нации за търговия и

⁴⁰ Целта на доверителния фонд е да подкрепя трансгранични и регионални инфраструктурни проекти в Африка на юг от Сахара.

⁴¹ Например проектът AEGOS обединява службите за геоложки проучвания на ЕС и Африка с цел повишаване на равнището и качеството на наличните данни за ресурсите в Африка.

⁴² ГД „Търговия“: „Политиката по отношение на суровините“, годишен доклад за 2009 г.

развитие, СТО, ОИСР), да извършва допълнителни проучвания с цел по-добро опознаване на въздействието от ограниченията на износа върху пазарите за суровини, както и да поощрява диалога за използването им като инструмент на политиката;

- да интегрира въпросите, свързани със суровините, като ограниченията на износа и инвестиционните аспекти, в настоящите и бъдещите търговските преговори на ЕС в двустранни и многостранни рамки;
- да се стреми към създаването на механизъм за наблюдение на ограниченията на износа, които възпрепятстват устойчивото снабдяване със суровини, и да продължава да се бори с пречките, които смущават функционирането на пазарите на суровини или на пазарите надолу по веригата, като за това диалогът остава предпочитаният подход, но да прибегва до процедурите за уреждане на спорове, когато това е оправдано;
- да окуражава участието на държави, които не са членове на ОИСР, но имат отношение по тези въпроси, в дейностите на тази организация, посветени на суровините, и да продължава да анализира многостранните дисциплини, включително вземането под внимание на най-добрите практики;
- да използва инструментите на политиката в областта на конкуренцията, за да гарантира, че снабдяването със суровини не е възпрепятствано от антиконкурентни споразумения, сливания или едностранни действия от страна на участващите предприятия;
- да постига напредък по горепосочените дейности и да задълбочи анализа на приоритетите за суровините по отношение на трети държави чрез автономни мерки, двустранни и многостранни рамки и диалог и да продължи да провежда съобразена с тези приоритети търговска политика на ЕС.

5.3. Благоприятстване на устойчивото снабдяване в рамките на ЕС (стълб 2)

В стратегията „Европа 2020“ се подчертава необходимостта от насърчаване на технологиите, които увеличават инвестициите в природните предимства на ЕС. Добивната промишленост попада в тази категория, но нейното развитие е възпрепятствано от тежката регулаторна рамка и от конкуренцията с други видове земеползване. Много от регулаторните въпроси в тази област са от компетенцията на държавите-членки. Поради това Комисията действа главно като посредник при обмена на добри практики.

В същото време добивът в ЕС трябва да се извършва при безопасни условия. Това е важно за имиджа на сектора и представлява предпоставка за обществено одобрение. Комисията счита, че следните практики⁴³ са особено важни за насърчаване на инвестициите в добивната промишленост:

⁴³ Improving framework conditions for extracting minerals for the EU (Подобряване на рамковите условия за добива на минерални суровини в ЕС) Доклад на *ad-hoc* работна група RMSG (групата за доставки на суровини) относно обмена на най-добри практики в областта на планирането на земеползването, издаването на разрешителни и споделянето на геоложки знания. юни 2010 г.

- определяне на национална политика по отношение на минералните ресурси, за да се гарантира, че те се използват по икономически жизнеспособен начин, хармонизиран с други национални политики, основан на принципите на устойчивото развитие, и който съдържа ангажимент за осигуряване на подходяща правна и информационна рамка;
- изготвяне на политика за планиране на земеползването по отношение на минералните ресурси, в която се съдържат цифрова база от геоложки данни, прозрачна методология за откриване на минерални ресурси, дългосрочни прогнози за регионалното и местното търсене и откриване и опазване на минералните ресурси (като се вземат предвид и други видове земеползване), включително тяхната защита от въздействието на природните бедствия;
- въвеждане на процедура за издаване на разрешителни за проучване и добив на полезни изкопаеми, която да е ясна, разбираема, да придава сигурност и да допринася за оптимизирането на административния процес (например въвеждането на срокове, на паралелни молби за разрешително и на обслужване на едно гише).

Комисията предлага да оцени с държавите-членки, при пълно спазване на принципа на субсидиарност, възможността за създаване на механизъм за наблюдение на действията на държавите-членки в горепосочената област, а именно чрез разработването на показатели.

Важно е също да продължава да се развива базата от знания, необходими за въвеждането на ефективна стратегия за суровините. В краткосрочен план Комисията предлага да оцени с държавите-членки възможността за повишаване на полезните взаимодействия между националните служби за геоложки проучвания, което ще позволи постигането на икономии от мащаба, намаляване на разходите и повишаване на потенциала за участие в съвместни проекти (например хармонизирана база данни за минерални суровини, европейски указател за суровини). В средносрочен план всяко полезно взаимодействие следва да допринесе за подобряване по координиран начин на базата знания относно европейските суровини, по-специално като се имат предвид бъдещите възможности в рамките на програмата ГМОСС (Глобален мониторинг на околната среда и сигурността). Нарастващото търсене на възобновяема енергия продължава да засилва конкуренцията за някои суровини като дървесината. На увеличеното търсене не винаги се отговаря със съответстващото увеличение на предлагането и това води до по-високи цени.

Комисията възнамерява:

- да насърчава дейността на ИКЕ/ООН в областта на стандартизацията в отчитането на запасите и на ресурсите на равнище ЕС;
- да анализира по подходящ начин наличността на дървесината и вторично използваната хартия, като се вземат предвид потенциалното търсене от страна както на дървообработващата промишленост, така и на сектора на възобновяемата енергия (биомаса);
- да продължи да подкрепя създаването на секторни съвети по уменията на равнище ЕС, когато дадена инициатива идва от заинтересовани страни като социалните партньори или съответните органи за наблюдение;

- да насърчава научноизследователската и развойната дейност в суровинната верига за създаване на стойност, включително добива, преработката и заменяемостта.

5.4. Повишаване на ресурсната ефективност и насърчаване на рециклирането (трети стълб)

Тъй като търсенето на суровини се увеличава в световен мащаб, ще трябва да се положат повече усилия за рециклиране. По-високите равнища на рециклиране ще намалят натиска върху търсенето на суровини, ще спомогнат за повторната употреба на ценни материали, които иначе биха били загубени, и ще намалят потреблението на енергия и емисиите на парникови газове от добива и преработката. В рамките на водещата инициатива за ресурсна ефективност на стратегията „Европа 2020“, през 2011 г. Комисията ще представи пътна карта на Европа за ефективно използване на ресурсите. Тя ще представи своето гледище относно структурните и технологичните промени, необходими за преминаването до 2050 г. към икономика с ниски емисии на въглероден диоксид, ефективно използване на ресурсите и устойчивост спрямо изменението на климата и за начините на осъществяване на този преход чрез политики, носещи най-големи ползи за икономическия растеж, заетостта и енергийната сигурност в ЕС.

„Добивът на суровини в градски условия“ е процес на извличане на полезни материали от битовите отпадъци и е един от основните източници на метали и минерални суровини за европейската промишленост. Използването на вторични суровини допринася за ресурсната ефективност, за намаляването на емисиите на парникови газове и за опазването на околната среда. Потенциалът на много от тези средства обаче не се използва напълно, и въпреки че за период от 10 години рециклирането на битови отпадъци в ЕС се е удвоило, между отделните държавите-членки съществуват големи различия. Като се има предвид натискът за намаляване на въглеродните емисии, за опазване на човешкото здраве и за намаляване на външната зависимост, трябва да бъдат взети допълнителни мерки срещу пречките пред рециклирането на отпадъци. Комисията счита, че тези бариери се делят на три големи категории: „изтичане“ на отпадъци към преработвателни площадки, разположени във или извън ЕС, които не отговарят на нормите, пречки пред развитието на рециклиращата промишленост и неподходящи иновации в рециклирането.

По-доброто прилагане и спазване на съществуващото законодателство на ЕС в областта на отпадъците е от съществено значение за насърчаване на ефективното използване на ресурсите в Европа. Поради това Комисията предлага:

- да преразгледа през 2012 г. тематичната стратегия за предотвратяване и рециклиране на отпадъците с цел да разработи най-добри практики за събиране и обработка на ключовите потоци от отпадъци, по-специално тези, които съдържат суровини с отрицателно въздействие върху околната среда. Когато е необходимо, ще бъде подобро наличието на статистически данни за рециклирането;
- да подкрепя научните изследвания и пилотните дейности в областта на ресурсната ефективност и икономическите стимули за рециклиране или системите за възстановяване на средства;
- да извърши последваща оценка на постиженията на правото на ЕС, свързани с отпадъците, включително оценка на областите, в които законодателството,

приложимо към различните потоци от отпадъци, може да бъде уеднаквено с цел подобряване на съгласуваността. Оценката ще обхване ефективността на възпиращите механизми и санкциите за нарушения на правилата на ЕС, свързани с отпадъците;

- да преразгледа през 2012 г. плана за действие относно устойчивото потребление и производството, с цел определяне на допълнителни инициативи, необходими в тази област;
- да анализира възможността за разработване на инструменти за екологосъобразно проектиране, които i) да благоприятстват по-ефективното използване на суровини, ii) да осигуряват „рециклируемост“ и трайност на продуктите и iii) да насърчават използването на вторични суровини в производството на продукти, особено в контекста на директивата за екодизайн; и
- да изготви нови инициативи за подобряване на конкурентоспособността на рециклиращата промишленост на ЕС най-вече чрез въвеждане на нови пазарни инструменти, благоприятстващи използването на вторични суровини.

Проблемът с екологичния дъмпинг на отпадъци се появява и при незаконния превоз на отпадъци към трети държави. За да се засили спазването на регламента за превоз на отпадъци, Комисията предлага:

- да осигури точни и работещи стандарти за инспекция на отпадъците в целия ЕС през 2011 г. Това ще даде възможност за полагане на допълнителни усилия през 2012 г. с цел улесняване на контрола, извършван от митническите органи върху превозите на отпадъци;
- да обмисли използването на 7-та РП за финансиране на изследвания за подобряване на технологиите за откриване, установяване, проследяване и локализиране на незаконните превози;
- да проучи възможността към износа на потоци от отпадъци да се прилага световна схема за сертифициране на съоръженията за рециклиране, въз основа на екологични критерии за управление;
- посредством мрежата IMPEL⁴⁴ и съвместно с държавите-членки да оцени възможността за създаване на равнище ЕС на официален механизъм за спазване на достиженията на правото на ЕС.

5.5 Иновациите: въпрос от широк мащаб

Суровините са основен производствен фактор за конкурентоспособността на промишлеността и за разработването на многобройни екологосъобразни приложения, основани на чисти технологии. Иновациите са от ключово значение за потенциала на ЕС в тази област и може да изиграят своята роля за справяне с предизвикателствата на трите стълба на ИС. Налице е необходимост от иновации по цялата верига за създаване на стойност, включително добива, устойчивата преработката, еко-дизайна, рециклирането, новите материали, заменяемостта, ресурсната ефективност и

⁴⁴ Мрежа на Европейския съюз за прилагане и спазване на правото в областта на околната среда.

планирането на земеползването. Комисията ще прецени дали да започне партньорство за иновации, свързани със суровините в рамките на водещата инициатива „Съюз за иновации“⁴⁵ към стратегията „Европа 2020“.

6. БЪДЕЩИ ПЕРСПЕКТИВИ

Достъпът до стоки и суровини е от основно значение за запазване на производствения капацитет на икономиката и за осигуряване на благосъстоянието на гражданите. Тези стоки и суровини се доставят от цял свят, както и от Европа. Предизвикателството е да се направи така, че нуждите от стоки и суровини да се задоволяват по начин, който е в услуга на по-общите цели за развитие в държавите доставчици, за опазване на околната среда, свободна търговия и стабилни пазари и не представлява риск за икономиката като цяло.

Налице е активизиране на финансовата дейност във всички категории стоки и суровини. Необходимостта да се процедира така, че развитието на тази дейност да не възпрепятства достъпа до стоки и суровини или да не дестабилизира нито европейската икономика, нито икономиките на развиващите се страни, е следователно ключов проблем на политиката на европейско и международно равнище. Тези пазари трябва да продължават да обслужват реалната икономика, като допринасят за ценообразуването и осигуряват защита срещу пазарен риск.

Цените на стоковите деривативи и базисните физически стоки са взаимосвързани. Тяхната динамика е предизвикателство за установените модели и е все по-трудно да се разбере как се формират цените на стоките. Интегритетът и прозрачността на пазарите на стокови деривативи трябва да бъдат засилени и Комисията счита, че е необходимо да се насърчава по-задълбоченото разбиране на този процес. По тази причина и както се посочва в раздел 3.2, Комисията започна няколко инициативи в областта на финансовите услуги и ще проучи в каква степен са необходими по-нататъшни подобрения на прозрачността и достъпността на информацията относно физическите стокови пазари. Тази по-голяма прозрачност на финансовите и физическите аспекти на търговските дейности би трябвало да позволи на регулаторите и на участниците на пазара да разберат по-добре взаимодействието между финансовите и физически стокови пазари и ще спомогне за предотвратяването на злоупотреби.

Комисията ще обмисли също допълнителни варианти на политиката с цел укрепване на сигурността на снабдяването с храни. Тази година тя ще допринесе за дейностите на Г-20 посредством свършеното от нея по всеки един от тези въпроси и по-специално с оглед на приоритетите на френското председателство, свързани с цените на стоките и сигурността на снабдяването с храни.

Предвид факта, че устойчивото търсене и предлагане на суровини е главното предизвикателство на днешния ден, Комисията възнамерява също да засили прилагането на своята инициатива за суровините в рамките на интегрирана стратегия, основана на трите стълба. Освен това Комисията ще провежда редовни публични дискусии под формата на годишно тематично събитие, на което ще се повишава осведомеността за бъдещите предизвикателства и ще се прави равностойка за постигнатия напредък.

⁴⁵ COM(2010) 546.

Приложение

Концентрация на добива на суровини от изключително важност и равнища на рециклиране и заменяемост

Изброените по-долу 14 суровини са от изключителна важност, защото рисковете от недостиг на предлагането и тяхното въздействие върху икономиката са по-големи в сравнение с произтичащите от повечето други суровини рискове. Високият риск, свързан с доставките на тези суровини, се дължи предимно на факта, че голяма част от световния добив се извършва от много малък брой страни: Китай (антимон, флуорит, галий, германий, графит, индий, магнезий, редкоземни метали, волфрам), Русия (метали от групата на платината), Демократична република Конго (кобалт, тантал) и Бразилия (ниобий и тантал). Тази концентрация на добива в много случаи се съчетава със слаба заменяемост и ниски нива на рециклиране.

Суровини	Основни производител и (2008 г, 2009 г.)	Основни източници на внос в ЕС (2007 г. или 2006 г.)	Нива на зависимост от внос	Заменяемост	Нива на рециклиране
Антимон	Китай 91 %	Боливия 77 %;	100 %	0,64	11 %
	Боливия 2 %;	Китай 15 %			
	Русия: 2 %	Перу 6 %;			
	Южна Африка 2 %				
Берилий	САЩ 85 %;	САЩ, Канада, Китай, Бразилия (*)	100 %		
	Китай 14 %				
	Мозамбик 1 %				
Кобалт	ДРК 41 %	ДРК 71 %	100 %	0,9	16 %
	Канада 11 %	Русия 19 %			
	Замбия 9 %	Танзания 5 %			
Флуорит	Китай 59 %	Китай 27 %	69 %	0,9	0 %
	Мексико 18 %	Южна Африка 25 %			
	Монголия 6 %	Мексико 24 %			
Галий	NA	САЩ, Русия (*)	(*)	0,74	0 %
Германий	Китай 72 %	Китай 72 %	100 %	0,8	0 %
	Русия 4 %	САЩ 19 %			
	САЩ 3 %	Хонконг 7 %			
Графит	Китай 72 %	Китай 75 %	95 %	0,5	0 %
	Индия 13 %	Бразилия 8 %			NA
	Бразилия 7 %	Мадагаскар 3 %			
		Канада 3 %			
Индий	Китай 58 %	Китай 81 %	100 %	0,9	0,30 %
	Япония 11 %	Хонконг 4 %			
	Корея 9 %	САЩ 4 %			
	Канада 9 %	Сингапур 4 %			
Магнезий	Китай 56 %	Китай 82 %	100 %	0,82	14 %
	Турция 12 %	Израел 9 %			
	Русия 7 %	Норвегия 3 %			
		Русия 3 %			
Ниобий	Бразилия 92 %	Бразилия 84 %	100 %	0,7	11 %
	Канада 7 %	Канада 16 %			
Метали от групата на платината метали	Южна Африка 79 %	Южна Африка 60 %	100 %	0,75	35 %
	Русия 11 %	Русия 32 %			
	Зимбабве 3 %	Норвегия 4 %			

Редкоземни метали	Китай 97 %	Китай 90 %	100 %	0,87	1 %
	Индия 2 %	Русия 9 %			
	Бразилия 1 %	Казахстан: 1 %			
Тантал	Австралия 48 %	Китай 46 %	100 %	0,4	4 %
	Бразилия 16 %	Япония 40%			
	Руанда 9 %	Казахстан14%			
	ДРК 9 %				
Волфрам	Китай 78 % (6,1)	Русия 76 %	73 %	0,77	37 %
	Русия 5 % (6,5)	Боливия 7%;			
	Канада 4 %	Руанда 13%;			

(*) подлежи на силни колебания

Забележка: зависимостта от вноса се изчислява по формулата „нетен внос / (нетен внос + добив в ЕС)“

Източник: съставено въз основа на доклада „Суровините от изключителна важност за ЕС“ на *ad-hoc* работна група за определянето на суровините от изключителна важност към Групата за доставки на суровини, юни 2010 г.