KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 2.2.2011
KOM(2011) 25 wersja ostateczna

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW

STAWIANIE CZOŁA WYZWANIOM ZWIĄZANYM Z RYNKAMI TOWAROWYMI I SUROWCAMI

1. WPROWADZENIE

Rynki towarowe wykazują się w ostatnich latach zwiększoną niestabilnością i niespotykanymi do tej pory zmianami cen. Ceny na wszystkich głównych rynkach towarowych, w tym na rynku energii, metali i minerałów, rynku rolnym i rynku żywności gwałtownie wzrosły w 2007 r., osiągając najwyższy poziom w 2008 r. W drugiej połowie 2008 r. odnotowano znaczny spadek tych cen, zaś od lata 2009 r. obserwuje się tendencję zwyżkową. Te wahania cen znalazły swoje odzwierciedlenie, chociaż w różnym stopniu, w cenach detalicznych, prowadząc niekiedy do niepokojów społecznych i zubożenia społeczeństwa.

U podstaw obecnej sytuacji leżą zmiany w globalnej strukturze podaży i popytu, a także krótkoterminowe wstrząsy na kluczowych rynkach towarowych i surowcowych. W latach 2002–2008 odnotowano gwałtowne zwiększenie popytu na surowce, spowodowane szybkim wzrostem gospodarczym na świecie, zwłaszcza w krajach rozwijających się, takich jak Chiny. Ten wzrost popytu będzie nadal stymulowany przez gwałtowne procesy uprzemysłowienia i urbanizacji zachodzące m.in. w Chinach, Indiach i w Brazylii. Chiny już obecnie są największym konsumentem metali na świecie – na przykład zużycie miedzi wzrosło z 12% do 40% w ciągu ostatnich dziesięciu lat[1]. Zmiany cen stały się częstsze w wyniku różnych problemów strukturalnych związanych z łańcuchami podaży i dystrybucji poszczególnych towarów, w tym z dostępnością infrastruktury transportowej i usług powiązanych. Wydarzenia te następują w momencie, gdy konkurencyjność przemysłu europejskiego wymaga efektywnego i bezpiecznego dostępu do surowców.

Ponadto odnotowuje się coraz większy wpływ finansów na rynki — w ostatnich latach można zauważyć znaczny wzrost napływu inwestycji finansowych na rynki towarowych instrumentów pochodnych. Na przykład w latach 2003–2008 inwestorzy instytucjonalni zwiększyli swoje inwestycje w rynek towarowy z 13 mld EUR w 2003 r. do kwoty oscylującej między 170 a 205 mld EUR w 2008 r. O ile kryzys finansowy przerwał tę tendencję wzrostową, sytuacja finansowa wielu rynków w 2010 r. zbliżyła się do poziomu szczytowego z 2008 r., a nawet była lepsza; gwałtownie zwiększyły się także inwestycje dokonywane przez inwestorów giełdowych. Chociaż nadal toczy się dyskusja na temat względnego wpływu wielu czynników na ceny towarów, jasne jest, że zmiany cen na różnych rynkach towarowych ściśle się ze sobą wiążą, oraz że rynki towarowe pozostają w bliskim związku z rynkami finansowymi[2].

Wydarzenia te doprowadziły do zwiększonego zapotrzebowania na reakcje polityczne w celu złagodzenia skutków tych zmian dla producentów i konsumentów, zwłaszcza tych znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji. Wzbudziły one zainteresowanie przedstawicieli najwyższego szczebla politycznego, w tym uczestników ostatnich szczytów grupy G20.

Wyzwania, jakie wiążą się z cenami towarów i surowcami, są ze sobą ściśle splecione i dotykają kwestii politycznych w obszarze rynków finansowych, rozwoju, handlu, przemysłu i

---

1 Światowe Biuro Statystyki Metali (World Metals Statistics Bureau) – rocznik z 2009 r.

2 Sprawozdanie CFTC zatytułowane „Staff report on commodity swap dealers and index traders with Commission recommendations”, Waszyngton, 2008 r. American Economic Review; Komunikat Komisji COM(2008) 821 „Ceny żywności w Europie” oraz stanowiący jego uzupełnienie dokument roboczy służb Komisji SEC(2008) 2971 „Grupa zadaniowa ds. roli spekulacji w zmianach cen towarów rolnych — czy na rynkach towarowych rośnie bańka spekulacyjna?”.

stosunków zewnętrznych. Komisja Europejska podjęła zatem szereg inicjatyw. Już w 2008 r. zwróciła uwagę na strategiczne znaczenie kształtowania polityki dotyczącej surowców, podejmując inicjatywę na rzecz surowców[3]. Od tego czasu zaangażowała się w działania prowadzone w tych ramach, aby zapewnić zrównoważony dostęp do surowców na terenie UE i poza nią, a także w działania dotyczące efektywnego gospodarowania zasobami i recyklingu. Rozpoczęła ponadto dogłębną analizę całego rynku towarowego, koncentrując się w szczególności na cenach żywności i bezpieczeństwie dostaw żywności[4]. W odpowiedzi na kryzys finansowy Komisja wprowadziła szereg środków, które miały poprawić uregulowania prawne dotyczące rynków finansowych oraz zapewnić ich większą spójność i przejrzystość. W ostatnim czasie zgłosiła także wniosek dotyczący regulacji rynku energii.

Niniejszy komunikat stanowi przegląd osiągnięć Komisji w każdym ze wzmiankowanych obszarów oraz działań, jakie Komisja zamierza podjąć w przyszłości. Niniejsze opracowanie przygotowano jako element realizacji strategii „Europa 2020", która ma zapewnić inteligentny, trwały i sprzyjający włączeniu społecznemu wzrost gospodarczy. Wiąże się ono ściśle z inicjatywą przewodnią „Europa efektywnie korzystająca z zasobów"[5]. Komunikat wpisuje się także w ramy prac prowadzonych przez przedstawicieli państw G20, którzy na szczycie w Pittsburghu pojęli decyzję o konieczności „poprawy uregulowań prawnych dotyczących rynków finansowych i towarowych oraz zapewnienia im większej spójności i przejrzystości, aby przeciwdziałać nadmiernej niestabilności cen towarów"[6]. Zobowiązanie to wzmocniono w listopadzie 2010 r. na szczycie grupy G20 w Seulu, na którym przywódcy państw zobowiązali się przeciwdziałać niestabilności cen na rynku żywności oraz nadmiernej niestabilności cen paliw kopalnych[7].

2. WYDARZENIA NA ŚWIATOWYCH RYNKACH TOWAROWYCH

Kluczową rolę w stymulowaniu rozwoju sytuacji na rynkach towarowych odegrały sprawy podstawowe, w tym nieoczekiwane zmiany warunków gospodarczych na świecie związane z gwałtownym wzrostem popytu wschodzących gospodarek rynkowych[8]. Do innych czynników, którym również można przypisać pewną rolę, należą niedobory dostaw i polityka monetarna, a także, zwłaszcza w ostatnich latach, różne działania polityczne podejmowane ad hoc. W okresie poprzedzającym kryzys cen żywności z 2008 r. na ceny żywności wpłynęły ograniczenia wywozowe, środki stosowane na granicy oraz zmiany w zasadach składowania. Większe wykorzystanie gruntów rolnych do produkcji energii ze źródeł odnawialnych wzmocniło powiązanie między zmianami cen artykułów rolnych i cen energii. Zmiany cen stały się częstsze także w wyniku różnych problemów strukturalnych związanych z łańcuchami podaży i dystrybucji poszczególnych towarów[9].

---

3 COM(2008) 699 „Inicjatywa na rzecz surowców – zaspokajanie naszych kluczowych potrzeb w celu stymulowania wzrostu i tworzenia miejsc pracy w Europie".

4 COM(2009) 591 „Poprawa funkcjonowania łańcucha dostaw żywności w Europie" i COM(2010) 127 „Unijne zasady ramowe dotyczące wsparcia krajów rozwijających się w zakresie wyzwań związanych z bezpieczeństwem żywnościowym".

5 COM(2010) 2020 „Europa 2020" i COM(2011) 21 „Europa efektywnie korzystająca z zasobów: projekt przewodni w ramach strategii »Europa 2020«".

6 Zob. http://www.pittsburghsummit.gov/mediacenter/129639.htm

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

8 Zob. na przykład IOSCO, Task Force on Commodity Futures, sprawozdanie dla grupy G20, listopad 2010 r.

9 COM(2009) 591 „Poprawa funkcjonowania łańcucha dostaw żywności w Europie".

Każdy rynek towarowy działa na innych zasadach, w zależności od charakteru danego towaru, potrzeb handlowców i kontekstu historycznego. Nie istnieje jeden model organizacji rynków towarowych, nie ma zatem także modelu zmian cen. Handel niektórymi towarami wykazuje wysoki stopień standaryzacji, podczas gdy handel na innych rynkach może się zmieniać w zależności od konkretnych potrzeb poszczególnych uczestników rynku. Rynki instrumentów pochodnych[10] oparte na towarach istnieją od dawna i odgrywają istotną rolę w zabezpieczaniu ekspozycji zarówno producentów, jak i użytkowników różnych towarów. Podobnie jak w przypadku towarów stanowiących instrumenty bazowe, którymi można obracać na wiele sposobów, tak też obrót instrumentami pochodnymi może się odbywać na zasadzie dwustronnej, co zazwyczaj nazywa się obrotem pozagiełdowym (*over the counter* — OTC) lub też na zorganizowanym rynku giełdowym. Dodatkowo rola instytucji finansowych, a także znaczenie instrumentów pochodnych bardzo się różnią w zależności od rynku. Poniżej przeanalizowano rozwój sytuacji na rynku energii oraz rynku towarów rolnych, a także rosnące zależności między rynkami towarowymi a powiązanymi rynkami finansowymi.

2.1. Rozwój sytuacji na rynkach fizycznych

2.1.1. Energia (ropa naftowa, energia elektryczna, gaz)

Rynki ropy naftowej i produktów ropopochodnych mają charakter zintegrowany, płynny i światowy. Powszechnie uważa się, że są one zależne od podstawowych wskaźników gospodarczych, ale także uwarunkowań geopolitycznych, działań Organizacji Krajów Eksportujących Ropę Naftową (OPEC) oraz handlu innego niż fizyczny. Nastąpił znaczący rozwój, jeśli chodzi o inwestycje w instrumenty finansowe i pochodne, a także w technologie obrotu. Przedstawiciele państw G20 zgromadzeni na szczycie w Seulu podkreślili znaczenie dobrze działających i przejrzystych rynków energii dla wzrostu gospodarczego. Prowadzą oni prace nad przejrzystością rynków fizycznych, niestabilnością cen paliw kopalnych oraz wycofaniem nieskutecznych dopłat do paliw kopalnych.

Rynek gazu, na który w coraz większym stopniu wpływa rozwój zasobów niekonwencjonalnych, tradycyjnie opierał się na długoterminowych umowach pozagiełdowych. W wyniku coraz powszechniejszego wykorzystania skroplonego gazu ziemnego (LNG), gaz w coraz większym stopniu podlega obrotowi na światowym rynku paliw płynnych, który staje się utowarowiony. Energia elektryczna stanowi najmniejszy światowy rynek energii, ponieważ jej transport na duże odległości jest ograniczony fizycznymi przeszkodami niemożności magazynowania i strat energii. Zakres geograficzny rynku jest zatem mniejszy niż w przypadku innych towarów energetycznych.

Unijne rynki energii elektrycznej (i gazu) stają się coraz bardziej zintegrowane, co jest wynikiem istnienia rynku wewnętrznego. Powstały na nich giełdy energii lub inne zorganizowane rynki i rynki pozagiełdowe zorganizowane przez brokerów, które można wykorzystać do dostawy fizycznej i zabezpieczenia. Ceny rynkowe są nadal silnie uzależnione od faktycznej i spodziewanej dostępności mocy wytwórczych, gdyż energii elektrycznej nie da się przechowywać na skalę przemysłową.

---

[10] Instrument pochodny oznacza składnik aktywów finansowych, zazwyczaj kontrakt między dwoma stronami lub większą ich liczbą, którego wartość jest pochodną innych aktywów, papierów wartościowych, a nawet indeksów.

2.1.2. Rolnictwo i bezpieczeństwo żywnościowe

Większość towarów rolnych, zwłaszcza uprawy, ma w bardzo dużym stopniu charakter produkcji sezonowej i ich podaż nie zawsze można szybko dostosować do zmian cen lub popytu. Oznacza to, że rynki rolne cechuje pewien stopień zmienności. Czynniki strukturalne, takie jak wzrost demograficzny, presja na grunty rolne i wpływ zmian klimatycznych mogą przyczynić się do jeszcze większego wzrostu napięć na rynkach rolnych. Jednak niestabilność cen towarów rolnych wzrosła w ostatnim czasie do niespotykanych wcześniej rozmiarów. Dotyczy to rynku UE i rynków międzynarodowych, a także rynku kasowego i rynku kontraktów terminowych. Na terenie UE, dzięki kolejnym reformom wspólnej polityki rolnej (WPR), udało się zmniejszyć stosowanie cen interwencyjnych i środków pokrewnych. W związku z tym producenci towarów i podmioty zajmujące się ich obrotem są w większym stopniu narażeni na zmiany cen rynkowych i są bardziej skłonni do korzystania z rynków kontraktów terminowych, aby zabezpieczyć się przed ryzykiem, chociaż nie jest to zasadą we wszystkich sektorach rolnych. Rozwija się także obrót opcjami i pozagiełdowymi instrumentami pochodnymi. Czynniki te do pewnego stopnia wyjaśniają wzmożoną aktywność na europejskich giełdach i wywołują konieczność poruszenia dwóch szczególnych kwestii: bezpieczeństwa żywnościowego i potrzeby większej przejrzystości na rynkach rolnych instrumentów pochodnych.

Bezpieczeństwo żywnościowe zostało uznane za jeden z głównych motorów przyszłej reformy WPR[11]. Silny sektor rolniczy jest niezbędny dla istnienia wysoko konkurencyjnego przemysłu spożywczego, będącego ważną częścią gospodarki i handlu UE oraz w istotny sposób oddziałującego na rynki międzynarodowe. Z tego względu, w kontekście rundy dauhańskiej, UE zgodziła się na ważny pakiet rolny, uzależniony od osiągnięcia ambitnego, zrównoważonego i kompleksowego porozumienia ogólnego.

Nadmierna niestabilność cen żywności wpływa zarówno na producentów, jak i na konsumentów, i wywołuje poważne skutki dla bezpieczeństwa żywnościowego krajów rozwijających się, które importują żywność. W okresie charakteryzującym się nagłymi zmianami cen żywności, takim jaka lata 2007–2008, wielu ubogich mieszkających w krajach rozwijających się ograniczyło ilość przyjmowanego pokarmu[12]. Wzrost cen żywności z 2010 r. może doprowadzić do dalszego rozszerzenia się zjawiska niedożywienia, zapotrzebowania na pomoc humanitarną oraz dalszej intensyfikacji napięć i niepokojów społecznych wśród słabszych konsumentów na świecie. Wyższe ceny światowe mogą stymulować produkcję rolną, ale mechanizmy transmisji cen są często niedoskonałe. Rynki towarowe wielu rozwijających się krajów często funkcjonują w oderwaniu od rynków światowych, lub też sygnały dotyczące cen światowych przekazywane są, jeśli w ogóle, na rynki krajowe ze znacznym opóźnieniem, tak więc odpowiedź podaży krajowej jest często opóźniona.

Organizacja ds. Wyżywienia i Rolnictwa, OECD, Komisja i inne podmioty przeprowadziły szereg analiz poświęconych zmianom w podaży i popycie, nasilonym przez krótkoterminowe czynniki gospodarcze i polityczne (w tym ograniczenia w wywozie), które wyjaśniają niektóre przyczyny zaobserwowanej wyjątkowej niestabilności cen, w tym czynniki charakterystyczne dla rynków finansowych, które mogły przyczynić się do jeszcze większej zmienności cen. Mimo nadal istniejącej niepewności, w oparciu o obraz towarów rolnych nakreślony przez kilka organizacji, w tym przez Komisję w jej ostatnich średniookresowych perspektywach, można wysnuć trzy jasne wnioski w odniesieniu do towarów rolnych:

---

[11] COM(2010) 672. „WPR do 2020 r."

[12] FAO, WFP, Brak bezpieczeństwa żywnościowego na świecie, październik 2010 r.

– oczekuje się, że ceny towarów rolnych pozostaną na poziomie wyższym niż średnie ceny historyczne, co będzie stanowić odwrócenie długoterminowej tendencji spadkowej, przynajmniej w dającej się przewidzieć przyszłości;

– niestabilność cen także prawdopodobnie pozostanie duża, chociaż utrzymuje się niepewność co do jej przyczyn i czasu trwania;

– poziom cen nakładów wykorzystywanych w rolnictwie także prawdopodobnie pozostanie na poziomie wyższym niż obserwowany w przeszłości.

Połączenie powyższych czynników wskazuje na to, że wyższe ceny towarów rolnych niekoniecznie muszą przełożyć się na wyższe dochody rolników, zwłaszcza jeśli z powodu wyższych kosztów zmaleją ich marże. Ponadto oczywiste jest wystąpienie potencjalnych problemów związanych z inflacją cen żywności, które dotkną kraje będące importerami żywności netto oraz, w sensie bardziej ogólnym, konsumentów znajdujących się w trudnej sytuacji. Pewien stopień zmienności stanowi wprawdzie nieodłączny element rynków rolnych, jednak nadmierna niestabilność nie przynosi korzyści ani producentom ani użytkownikom.

2.1.3. Surowce

Do surowców należą minerały metaliczne, minerały przemysłowe, materiały budowlane, drewno i kauczuk naturalny. W odróżnieniu od handlu energią elektryczną, obrót surowcami ma zasięg globalny. Jeśli chodzi o ceny i rynki, dzieli się je na takie, których obrót odbywa się na giełdach i takie, które podlegają obrotowi pozagiełdowemu. Na przykład metale nieszlachetne, takie jak aluminium, miedź, ołów, nikiel, cyna i cynk są przedmiotem obrotu na giełdach, wśród których pierwsze miejsce zajmuje Londyńska Giełda Metali. Jednak wiele kluczowych dla UE surowców, do których należą kobalt, gal, ind i pierwiastki ziem rzadkich, nie są przedmiotem obrotu tej giełdy. Rynek tych materiałów jest mniej przejrzysty, a wielkość obrotów jest znacznie niższa w porównaniu z innymi materiałami.

Światowe rynki metali i minerałów podlegają cyklicznym wahaniom w zakresie podaży i popytu. W latach 2002–2008 odnotowano gwałtowne zwiększenie popytu na surowce, wywołane szybkim wzrostem gospodarczym na świecie, zwłaszcza w krajach rozwijających się. Znalazło to swoje odzwierciedlenie w wyjątkowo wysokim poziomie cen. Najnowsze trendy wskazują, że popyt na surowce będzie jeszcze bardziej stymulowany przez przyszły rozwój gospodarek wschodzących oraz szybkie rozprzestrzenianie się kluczowych technologii wspomagających.

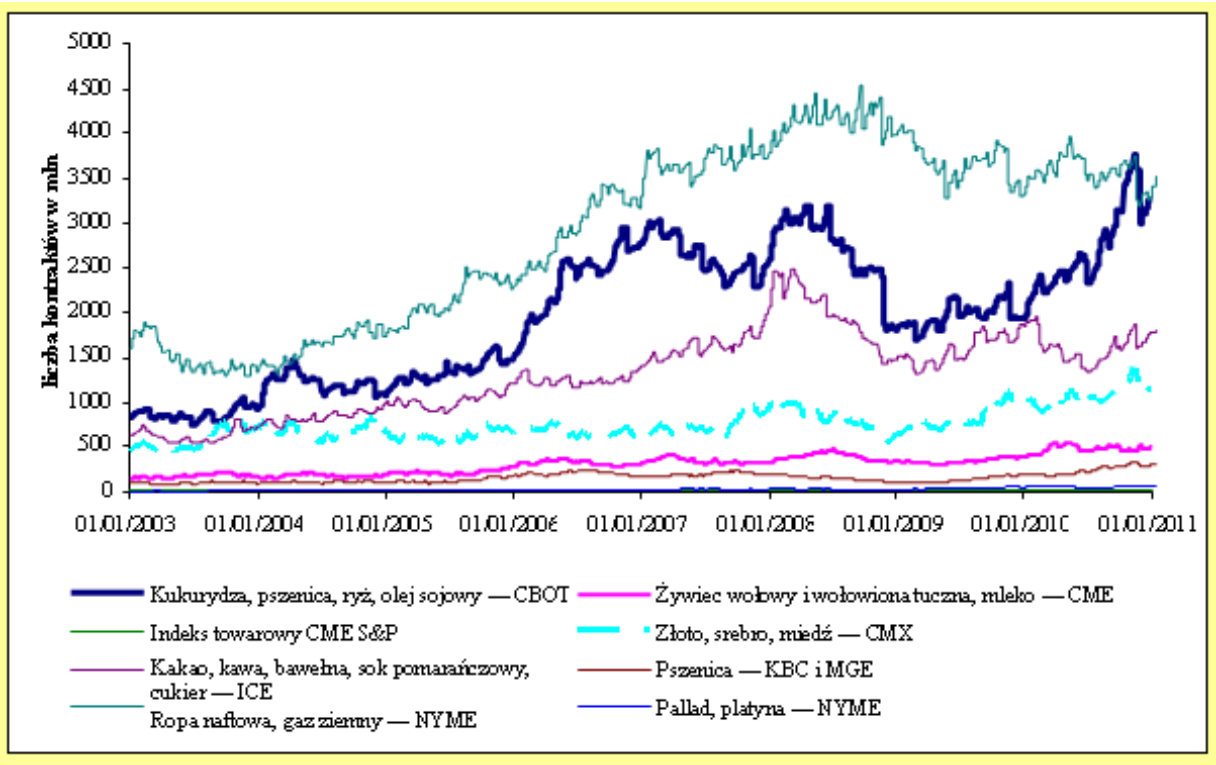
Rosnące zaniepokojenie budzą na tych rynkach środki nałożone przez niektóre kraje, mające na celu zapewnienie uprzywilejowanego dostępu do surowców dla przemysłu krajowego, w tym poprzez ograniczenia wywozowe. Środki te prowadzą do zakłóceń konkurencji na światowych rynkach oraz wywołują niepewność co do regularnego przepływu towarów. Mogą one w równym stopniu dotknąć kraje rozwinięte, jak i rozwijające się, ponieważ w zasadzie żadna gospodarka nie jest samowystarczalna, jeśli chodzi o surowce. Krajami szczególnie uzależnionymi od przywozu towarów mogą być kraje najmniej rozwinięte, które mogą doświadczyć negatywnego wpływu braku lub niedopasowania wielostronnych reguł w niektórych dziedzinach, na przykład w zakresie ceł wywozowych. Ponadto przedsiębiorstwa w różny sposób reagują na wahania cen, poprzez na przykład składowanie towarów, negocjowanie umów długoterminowych lub zabezpieczanie cen w formie kontraktów terminowych. Niektóre z tych reakcji mogą przyczynić się do dalszego zawężenia podaży.

2.2. Rosnąca wzajemna zależność rynków towarowych i powiązanych rynków finansowych

Towarowe instrumenty pochodne pozwalają producentom i konsumentom na zabezpieczenie ryzyka związanego z produkcją fizyczną i niepewnością co do cen. Są one także coraz częściej postrzegane wyłącznie jako inwestycje finansowe. W tym kontekście w ostatnich latach znacznie wzrósł napływ inwestycji finansowych na rynek towarowych instrumentów pochodnych (zob. wykres 1).

Rynki towarowe i finansowe coraz bardziej się przeplatają, współdzieląc rosnącą liczbę swoich uczestników poszukujących narzędzi do zarządzania ryzykiem oraz możliwości inwestycyjnych. Dobrze funkcjonujące rynki instrumentów pochodnych przyczyniają się do zwiększenia płynności, skuteczności i dostępności rynków kasowych, i na odwrót. Odpowiednie i rzetelne informacje na temat podstawowych danych rynkowych, takich jak wielkość produkcji i konsumpcji, przepustowość sieci i rurociągów itp., a także wielkość obrotu towarowego są niezbędne, aby móc w sposób przejrzysty i uporządkowany kształtować ceny na rynkach kasowych i rynkach instrumentów pochodnych. Z rynków instrumentów pochodnych korzystają nie tylko przedsiębiorstwa handlowe w celu zarządzania ryzykiem, ale także instytucje finansowe w ramach swoich strategii alokacji ryzyka. Ponadto ceny kontraktów terminowych na dostawę towarów (tj. instrumenty pochodne, których obrót odbywa się w zorganizowanych systemach obrotu) służą często jako poziomy odniesienia mające na przykład wpływ na ceny detaliczne energii i żywności dla konsumentów w UE.

Wykres 1: transakcje na rynkach towarowych instrumentów pochodnych (całkowita liczba kontraktów terminowych i opcji)



Źródło: U.S. Commodity Futures Trading Commission (komisja ds. towarowych kontraktów terminowych) (za pośrednictwem Reuters Ecowin)

Instrumenty pochodne to kontrakty, których wartość zależy od wartości instrumentów bazowych, których są pochodną. Dotyczy to w szczególności sytuacji, gdy rynek instrumentu bazowego jest rynkiem fizycznym. Ceny towarowych instrumentów pochodnych i towarowych instrumentów bazowych są zatem ze sobą powiązane. Rynków towarowych

instrumentów pochodnych nie można rozpatrywać odrębnie od rynków towarowych, i odwrotnie.

Trudno jest jednak wskazać związek przyczynowy w interakcji między rynkami finansowymi i rynkami fizycznymi. Ustalenie tych korelacji jeszcze bardziej komplikuje fakt, że nie wszystkie rynki fizyczne mają te same cechy. Wpływa na to wiele czynników, z których część jest charakterystyczna dla poszczególnych rynków, w związku z czym mamy do czynienia z różną dynamiką rynków w zależności od sektora. Ocenę prawdziwego charakteru i zakresu powiązań między procesem kształtowania się cen na rynkach towarowych a rosnącym znaczeniem rynków instrumentów pochodnych na obecnym etapie jeszcze bardziej utrudnia brak przejrzystości tych rynków.

Jest jasne, że istnieje ścisła korelacja między pozycjami na rynkach instrumentów pochodnych i cenami bieżącymi, jednak trudno jest dokonać pełnej oceny wzajemnego oddziaływania i wpływu zmian na rynkach instrumentów pochodnych na niestabilność rynków bazowych instrumentów towarowych. Ustalenie tych korelacji dodatkowo komplikuje fakt, że nie wszystkie rynki fizyczne mają te same cechy i że mamy do czynienia z różną dynamiką rynków w zależności od sektora. Głębokie zrozumienie tych wydarzeń wymaga zatem dalszych prac[13].

Na tym etapie jest jednak jasne, że należy zwiększyć stopień przejrzystości i realizacji zobowiązań dotyczących sprawozdawczości, zarówno na rynkach bazowych instrumentów towarowych, jak i na rynkach instrumentów pochodnych. Większa przejrzystość rynków fizycznych i łatwiejszy dostęp do informacji o tych rynkach umożliwią inwestorom podejmowanie świadomych decyzji, udział w procesie negocjacji cen oraz ułatwią identyfikację nadużyć i zapobieganie im. Ponadto niedawna niestabilność cen pokazała, że konieczne jest utrzymanie możliwości zabezpieczenia się przed ryzykiem związanym ze zmianą cen przez uczestników rynków fizycznych, przy jednoczesnym zapewnieniu ścisłego i skutecznego monitorowania sytuacji na rynku. Jest to szczególnie istotne dla krajów rozwijających się, które importują żywność. W tym kontekście można by także rozważyć wprowadzenie, gdy okaże się to niezbędne, dodatkowych ukierunkowanych środków regulacyjnych, takich jak limity pozycji.

3. STRATEGIA POLITYCZNA UE DOTYCZĄCA WYDARZEŃ NA RYNKACH TOWAROWYCH

Na poziomie UE powstała inicjatywa mająca na celu zwiększenie integralności i przejrzystości obrotu na rynkach energii oraz nadzoru nad tymi rynkami[14]. Powstało także szereg inicjatyw mających na celu usprawnienie funkcjonowania łańcucha dostaw żywności i zwiększenie przejrzystości na rynkach towarów rolnych. Jako element trwających reform ram prawnych rynków finansowych, Komisja wskazała także środki mające na celu zwiększenie integralności i przejrzystości rynków towarowych instrumentów pochodnych.

---

[13] Z których część jest już prowadzona (patrz punkt 3.2) w ścisłej współpracy z odpowiednimi partnerami międzynarodowymi, w szczególności Stanami Zjednoczonymi, w celu zapewnienia spójności regulacyjnej.

[14] Problematyka rynku handlu przydziałami w ramach unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji dwutlenku węgla nie została poruszona w niniejszym komunikacie, ponieważ w ogólnym rozumieniu przydziały nie są towarami. Komisja zajęła się wspomnianą kwestią w komunikacie COM(2010)796 „Lepsze ramy prawne regulujące nadzór rynku w zakresie unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji”.

3.1. Rynki fizyczne

3.1.1. Energia (ropa naftowa, energia elektryczna, gaz)

W swoim wniosku dotyczącym ustanowienia jasnych zasad zabraniających nadużyć na hurtowym rynku energii elektrycznej i gazu opartych na ramach monitorowania całego rynku unijnego oraz nowych uprawnieniach wykonawczych dla organów nadzoru energii elektrycznej Komisja wykazała gotowość do podjęcia działań mających na celu zapewnienie prawidłowego funkcjonowania rynków energii[15]. Podejście to pomoże przedsiębiorstwom i obywatelom europejskim skorzystać z dobrodziejstw rynku wewnętrznego, a także będzie stanowić dobry przykład sprostania wyzwaniom wynikającym z coraz większych zależności między rynkami towarowymi a powiązanymi rynkami finansowymi. Wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie integralności i przejrzystości rynku energii [16] zapewni władzom europejskim i krajowym narzędzia do identyfikacji przypadków nadużyć na hurtowych rynkach energii elektrycznej i gazu:

– Europejska Agencja ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki będzie odpowiedzialna za monitorowanie rynków w celu ujawnienia ewentualnych przypadków nadużyć;

– przedsiębiorstwa handlowe nie będą mogły korzystać z informacji wewnętrznych do przeprowadzania transakcji lub manipulowania rynkiem w celu sztucznego zawyżania cen, które nie byłoby uzasadnione dostępnością, kosztami produkcji lub możliwościami w zakresie magazynowania lub przesyłu energii;

– zacieśnieniu ulegnie współpraca między organami regulacyjnymi rynków fizycznych (Europejska Agencja ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki) i rynków finansowych (Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych).

Komisja zobowiązuje się dopilnować, aby wymagania w zakresie przejrzystości podstawowych danych dotyczących rynków gazu i energii elektrycznej były skuteczne i zaspokajały potrzeby rynku.

3.1.2. Rolnictwo i bezpieczeństwo żywnościowe

Zważywszy na wiele przyczyn niestabilności cen, nie ma jednego prostego rozwiązania wskazanych problemów. Specyficzny charakter produkcji rolnej (powiązanie z bezpieczeństwem żywnościowym, środowiskiem, z którym ponadto wiąże się uzależnienie produkcji rolnej od cyklów życia, pogody i pór roku oraz warunków sanitarnych i odporności na szkodniki) jeszcze bardziej komplikuje potencjalny wpływ opcji politycznych.

Niemniej jednak jeden z kluczowych obszarów prac dotyczy poprawy wymiany informacji na temat rynku. Sektor rolny korzysta z bogatych zasobów informacji na temat produkcji rolnej, konsumpcji i zapasów pochodzących ze źródeł publicznych (WB, FAO/OECD, USDA, UE, ABARE) lub od organów ds. grup towarowych (zwłaszcza Międzynarodowej Rady

---

[15] W niniejszym punkcie nie omawia się innych kwestii związanych z energią, takich jak bezpieczeństwo lub ogólna spójność i skuteczność zewnętrznej polityki energetycznej UE. Kwestie te przedstawiono w komunikacie Komisji: „Energia 2020 — Strategia na rzecz konkurencyjnego, zrównoważonego i bezpiecznego sektora energetycznego (COM(2010) 639)".

[16] Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie integralności i przejrzystości rynku energii — COM(2010) 726, grudzień 2010 r.

Zbożowej). Sytuacja jest skrajnie odmienna, jeśli chodzi o informacje dotyczące towarów, takich jak metale, minerały i energia, w przypadku których informacje rynkowe są zastrzeżone i pochodzą głównie od przemysłu. Jednak można by poprawić jakość i terminowość udostępniania informacji na temat krajowych i regionalnych zapasów żywności, a także prognoz dotyczących produkcji żywności i konsumpcji. Przedstawiciele państw G-20 zwrócili się do „Banku Światowego z wnioskiem o współpracę z innymi właściwymi agencjami międzynarodowymi nad opracowaniem środków mających na celu lepsze informowanie o krajowych i regionalnych zapasach żywności oraz prognozach dotyczących produkcji żywności". Komisja będzie w pełni wspierać tę współpracę.

Biorąc pod uwagę rosnące zorientowanie wspólnej polityki rolnej na rynek, informacje na temat sytuacji na rynkach towarowych i ich przejrzystość stały się kluczowymi elementami wysiłków na rzecz właściwego funkcjonowania łańcucha rolno-spożywczego:

– państwa członkowskie regularnie przesyłają Komisji dużą ilość danych, które następnie publikuje się w internecie[17] i omawia z komitetami doradczymi zainteresowanych stron;

– urząd statystyczny Komisji opracował narzędzie do monitorowania cen żywności, mające na celu zwiększenie przejrzystości cen[18]. Trwają dyskusje nad możliwością usprawnienia tego narzędzia;

– służby Komisji regularnie przygotowują i publikują średniookresowe perspektywy dla rynków towarów rolnych[19].

Komisja ustanowiła forum wysokiego szczebla w celu zapewnienia lepszego funkcjonowania łańcucha dostaw żywności[20]. Chociaż przedmiotem prowadzonych w jego ramach prac nie jest niestabilność cen, zajmuje się ono problemem transmisji zmian cen w ramach łańcucha dostaw, badając stosunki między przedsiębiorstwami, konkurencyjność przemysłu spożywczego, logistykę łańcucha rolno-spożywczego oraz narzędzie do monitorowania cen żywności.

Nagłe zmiany cen żywności uwypukliły problem niedoinwestowania rolnictwa, z którym kraje rozwijające się walczą od kilku ostatnich dziesięcioleci[21]. W deklaracji dotyczącej polityki rozwojowej UE uznano potrzebę odwrócenia tego trendu. Jak wskazano w zielonej księdze w sprawie polityki rozwojowej UE[22], może to odegrać istotną rolę w obniżeniu wpływu niestabilności cen na osoby w najtrudniejszej sytuacji. Komisja przyjęła już ramy polityczne dotyczące bezpieczeństwa żywnościowego[23], wskazując w nich, że UE i państwa członkowskie powinny przyczynić się do poprawy funkcjonowania rynku żywności na poziomie światowym, regionalnym i globalnym, także zapewniając większą przejrzystość rynkową. Pociągałoby to za sobą wsparcie dla krajów rozwijających się na wzmocnienie organizacji rolników, zwiększenie przejrzystości cen, trwałe zwiększenie wydajności

---

17 Zob. na przykład http://ec.europa.eu/agriculture/markets/prices/monthly_en.pdf

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

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

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

21 Mniej niż dziesięć państw afrykańskich wypełnia ustanowiony w 2003 r. w Maputo cel, zgodnie z którym dziesięć procent dochodów z inwestycji publicznych miało być przeznaczanych na rolnictwo.

22 COM (2010) 629 „Polityka rozwojowa UE na rzecz wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu i zrównoważonego rozwoju. Zwiększenie skuteczności polityki rozwojowej UE".

23 COM (2010) 127 — Unijne zasady ramowe dotyczące wsparcia krajów rozwijających się w zakresie wyzwań związanych z bezpieczeństwem żywnościowym.

produkcji rolnej, a także opracowanie i stosowanie ram regulacyjnych. Rozwój produkcji rolnej przyczyni się do zwiększenia odporności na wstrząsy na rynku żywności i zdolności adaptacji do tych wstrząsów.

Wreszcie, biorąc pod uwagę, że jednostronne działania podejmowane przez niektóre rządy także stanowią czynnik, który może wpływać na rynki fizyczne i prowadzić do niestabilności cen, istnieje potrzeba lepszego zarządzania i rozpoczęcia międzynarodowego dialogu w tym zakresie.

3.2. Regulacja rynków finansowych

Istnieje szerokie porozumienie co do tego, że należy zwiększyć integralność i przejrzystość rynków towarowych instrumentów pochodnych. Zgodnie z zasadami opracowanymi przez przedstawicieli państw G20 i wnioskami przez nich wysnutymi, Komisja podjęła szereg inicjatyw zmierzających do realizacji tych celów, mianowicie:

- przyjęła wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie instrumentów pochodnych będących przedmiotem obrotu poza rynkiem regulowanym[24], które ma na celu ograniczenie ryzyka systemowego i zwiększenie przejrzystości wszystkich instrumentów pochodnych dla organów regulacyjnych, w tym towarowych instrumentów pochodnych;

- przegląd dyrektywy w sprawie nadużyć na rynku[25] planowany na wiosnę 2011 r. będzie mieć na celu wyjaśnienie, jakiego rodzaju obrót na rynkach towarowych stanowi nadużycie, oraz zagwarantowanie, że wszystkie systemy obrotu i transakcje, w ramach których mogą wystąpić nadużycia, są objęte przepisami UE;

- celem przeglądu detalicznych produktów inwestycyjnych w pakietach[26] będzie zbadanie potrzeby przekazywania dokładniejszych i lepszych jakościowo informacji inwestorom detalicznym, którym oferuje się strukturyzowane towarowe produkty inwestycyjne;

- dyrektywa w sprawie zarządzania alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi[27] przyczyni się do zwiększenia przejrzystości tych funduszy dla inwestorów i krajowych organów nadzoru i pozwoli na uzyskanie pełniejszego obrazu wpływu tych funduszy na rynki towarowych instrumentów pochodnych;

- przegląd rynków omówionych w dyrektywie w sprawie rynków instrumentów finansowych[28] planowany na wiosnę 2011 r. ma na celu dalsze zwiększenie przejrzystości transakcji i cen towarowych instrumentów pochodnych poprzez ustalenie warunków, w których obrót towarowymi instrumentami pochodnymi może odbywać się wyłącznie w zorganizowanych systemach obrotu. Jego celem jest ponadto analiza potrzeby bardziej systematycznego i szczegółowego informowania o działalności handlowej różnych uczestników rynków towarowych, bardziej kompleksowego nadzoru nad pozycjami towarowych instrumentów pochodnych ze strony organów regulacyjnych, w tym potrzeby ustanawiania limitów pozycji, gdy okaże się to niezbędne;

---

24 COM(2010) 484 z 15.9.2010.

25 Dyrektywa 2003/6/WE (Dz. U. L 96 z 12.4.2003).

26 Konsultacje publiczne w sprawie detalicznych produktów inwestycyjnych w pakietach rozpoczęto w dniu 26 października 2010 r., http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/investment_products_en.htm#consultation

27 COM(2009) 207 z 30.4.2009.

28 Dyrektywa 2004/39/WE (Dz.U. L 145 z 30.4.2004).

– stworzenie Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA) zapewni spójność zasad technicznych mających zastosowanie do tych rynków i przyczyni się do zacieśnienia współpracy z organami regulacyjnymi rynków bazowych instrumentów towarowych[29].

3.3. Wzajemne relacje między fizycznymi i finansowymi rynkami towarowymi

Opisane wyżej środki pomogą zapewnić większą przejrzystość rosnącego napływu inwestycji, większą ich wymierność i mniejszy udział w zakłóceniu funkcjonowania rynków towarowych. Komisja uznaje jednak potrzebę lepszego zrozumienia wzajemnych relacji między fizycznymi i finansowymi rynkami towarowymi. W tej sytuacji Komisja:

– będzie kontynuować analizę sytuacji na fizycznych i finansowych rynkach towarowych w celu lepszego zrozumienia relacji między tymi rynkami oraz wspierania podobnych wysiłków realizowanych w skali światowej (G20, IOSCO, IEA, FAO, UNCTAD, OECD, IMF itp.).

– będzie propagować dalsze zwiększenie przejrzystości i dostępności informacji na fizycznych rynkach towarowych, w tym za pośrednictwem właściwych organów regulacyjnych i instytucji, aby zapewnić odpowiednie funkcjonowanie tych rynków.

4. EUROPEJSKA INICJATYWA NA RZECZ SUROWCÓW

Poza wydarzeniami dotyczącymi niestabilności cen i wzajemnych relacji między fizycznymi i finansowymi rynkami towarowymi, istotną sprawą pozostaje kwestia fizycznych dostaw surowców. W 2008 r. Komisja podjęła „Inicjatywę na rzecz surowców”[30], w ramach której powstała zintegrowana strategia mająca stanowić odpowiedź na różne wyzwania związane z dostępem do surowców innych niż energia i innych niż produkty rolne.

Inicjatywa na rzecz surowców opiera się na trzech następujących filarach: zapewnieniu równych szans dostępu do surowców w państwach trzecich; wspieraniu stabilnych dostaw surowców ze źródeł europejskich oraz wspieraniu efektywnego gospodarowania zasobami i promowaniu recyklingu. Jednym z elementów tej strategii jest potrzeba prowadzenia aktywnej „polityki w zakresie surowców” opartej na szerszej współpracy z państwami trzecimi, dotyczącej m.in. propagowania praw człowieka, dobrych rządów, rozstrzygania konfliktów, nierozprzestrzeniania broni i stabilności w regionach. W niniejszym punkcie omówiono uzyskane dotychczas wyniki w zakresie wskazania kluczowych surowców w dziedzinie handlu, rozwoju, badań, efektywnego gospodarowania zasobami oraz recyklingu. W punkcie 5 poruszono kolejne kwestie.

4.1. Określenie kluczowych surowców

We współpracy z państwami członkowskimi i zainteresowanymi stronami Komisja określiła czternaście kluczowych surowców na poziomie UE (zob. załącznik) i opracowała przejrzyste,

---

29 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1095/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych), zmiany decyzji nr 716/2009/WE i uchylenia decyzji Komisji 2009/77/WE (Dz.U. L 331 z 15.12.2010, s. 84).

30 COM(2008) 699 komunikat „Inicjatywa na rzecz surowców – zaspokajanie naszych kluczowych potrzeb w celu stymulowania wzrostu i tworzenia miejsc pracy w Europie”.

innowacyjne i pragmatyczne podejście metodologiczne do zdefiniowania terminu „kluczowe znaczenie”[31].

Kluczowe surowce oznaczają surowce, z którymi wiąże się szczególnie wysokie ryzyko niedoboru dostaw w ciągu najbliższych dziesięciu lat i które mają istotne znaczenie dla łańcucha wartości. Ryzyko niedoboru dostaw wiąże się z koncentracją produkcji w niewielkiej liczbie krajów i niską stabilnością polityczno-gospodarczą niektórych dostawców. Na zwiększenie tego ryzyka niejednokrotnie wpływa niska możliwość zastąpienia i recyklingu. W wielu przypadkach stabilność dostaw ma znaczenie dla realizacji celów polityki w zakresie klimatu i innowacyjności technologicznej. Na przykład pierwiastki ziem rzadkich są niezbędnym elementem wysokosprawnych magnesów stałych stosowanych w turbinach wodnych lub pojazdach elektrycznych, katalizatorów samochodowych, obwodów drukowanych, włókien optycznych i nadprzewodników wysokotemperaturowych. UE jest całkowicie uzależniona od przywozu, w tym z Chin, których produkcja wyniosła w 2009 r. 97% produkcji światowej. Jednocześnie obecnie nie istnieją opłacalne handlowo procesy recyklingu lub zastąpienia pierwiastków ziem rzadkich.

Prace w zakresie wskazania kluczowych surowców ujawniły także potrzebę uzyskiwania lepszych danych i poszerzenia wiedzy, w tym potrzebę regularnej aktualizacji wykazu surowców, która uwzględniałaby zmiany na rynku, rozwój nowych technologii (na przykład w zakresie litu, hafnu i niklu), a także nowych informacji na temat wpływu różnych materiałów na środowisko. Komisja stwierdziła ponadto, że podejmowane w ramach polityki działania nie powinny ograniczać się tylko do kluczowych surowców.

4.2. Wdrażanie strategii handlowej UE dotyczącej surowców

Od 2008 r. zanotowano wiele osiągnięć w ramach polityki handlowej. Zdefiniowano zasady strategii handlowej UE dotyczącej surowców i opublikowano pierwsze sprawozdanie roczne[32]. Do dnia dzisiejszego w trzech głównych obszarach osiągnięto następujące wyniki:

– UE zaproponowała wprowadzenie zasad handlowych dotyczących ograniczeń wywozowych (w tym zakazów, kontyngentów, ceł i innych niż automatyczne pozwoleń na wywóz) we wszystkich właściwych negocjacjach, zarówno dwustronnych jak i wielostronnych (na przykład w umowie o wolnym handlu z Koreą oraz przepisach dotyczących ceł wywozowych na szereg surowców, w tym drewno, w kontekście przystąpienia Rosji do WTO);

– jeśli chodzi o wykonanie przepisów, Komisja kontynuowała wysiłki na rzecz zwalczania barier, głównie poprzez dialog, jednak tam, gdzie nie odnotowano postępów, była gotować korzystać z innych narzędzi, w tym systemu rozstrzygania sporów WTO;

– jeśli zaś chodzi o zasięg, Komisja poruszała kwestię surowców w ramach różnych dialogów dwustronnych, a także na forum OECD; w następstwie współorganizowanych przez Komisję warsztatów, które odbyły się pod koniec 2009 r. i były poświęcone tej kwestii, temat surowców włączono do programu prac OECD na lata 2011–2012.

---

31 „Surowce kluczowe dla UE”. Sprawozdanie grupy roboczej ad hoc w ramach RMSG na temat definiowania surowców kluczowych, czerwiec 2010 r.

32 DG ds. Handlu — Polityka w dziedzinie surowców — sprawozdanie roczne za 2009 r. (http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/trade-topics/raw-materials/).

4.3. Instrumenty rozwoju

W ramach dziesiątego EFR zainicjowano wiele działań związanych głównie z dobrymi rządami („wzmocnienie państw"). Projekty sfinansowano również z funduszu UE na rzecz infrastruktury w Afryce, w oparciu o pożyczki udzielane przez EBI dla przemysłu wydobywczego, a także w ramach siódmego programu ramowego w dziedzinie badań i rozwoju ze środków na badania geologiczne. Komisja wspiera ponadto zdrowy klimat dla inwestycji, podejmując różne inicjatywy, takie jak dostosowana do potrzeb poszczególnych krajów pomoc techniczna na rzecz większej przejrzystości dochodów w ramach Inicjatywy Przejrzystości w Branżach Wydobywczych, oraz prace na rzecz wspierania dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania[33].

4.4. Nowe możliwości w zakresie badań, innowacji i umiejętności

W ramach siódmego programu ramowego w dziedzinie badań i rozwoju UE podjęła działania na rzecz poszerzenia swojej bazy wiedzy na temat obecnych i przyszłych złóż wielu istotnych surowców, a także stymulowania branży wydobywczej pod kątem dostarczania nowych produktów dla przemysłu wytwórczego. Zainicjowany w 2009 r. projekt „ProMine", z budżetem wynoszącym 17 mln EUR, ma na celu stworzenie pierwszej ogólnoeuropejskiej satelitarnej bazy danych oraz systemu modelowania komputerowego 4D, które mają pomóc oszacować wartość europejskich zasobów mineralnych. Wyasygnowano konkretne środki na projekty dotyczące stosowania zaawansowanych technologii podziemnych mających gwarantować inteligentne rozwiązania dla górnictwa, możliwości zastąpienia kluczowych surowców, takich jak pierwiastki ziem rzadkich i platynowce, a także koordynowania działalności państw członkowskich w dziedzinie przetwórstwa przemysłowego surowców za pośrednictwem systemu ERA-NET. Udzielono także wsparcia na rzecz rozwoju koncepcji „biorafinerii", która przyczyni się do dostarczenia nowych produktów o wysokiej wartości dodanej. Europejska platforma technologiczna dotycząca zrównoważonego wykorzystania surowców mineralnych oraz platforma technologiczna skupiająca sektory związane z leśnictwem są ważnymi czynnikami stymulującymi podejmowanie nowych wysiłków w zakresie badań związanych z surowcami.

Środki na wsparcie badań, innowacji i powiązanej działalności w dziedzinie poszukiwania i wydobycia surowców pochodzą także z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Program Erasmus Mundus w zakresie minerałów i ochrony środowiska (2009–2013) wspiera natomiast nabywanie nowych umiejętności w dziedzinie surowców.

4.5. Wytyczne dotyczące wdrożenia prawodawstwa w zakresie sieci Natura 2000

W odpowiedzi na obawy związane z zarządzaniem niekiedy konkurencyjnymi celami w zakresie zapewnienia wysokiego poziomu ochrony obszarów objętych siecią Natura 2000 oraz rozwojem konkurencyjnej działalności wydobywczej, Komisja opracowała wytyczne dotyczące stosowania ram decyzyjnych sieci Natura 2000. Podkreśla się w nich na przykład brak automatycznego wyłączenia możliwości wydobycia surowców innych niż przeznaczone do produkcji energii elektrycznej na obszarach objętych siecią Natura 2000 lub w ich pobliżu[34]. Komisja opracowała także wskazówki zawierające przykłady dobrych praktyk w

---

33 COM (2010) 163 „Współpraca z krajami rozwijającymi się w zakresie wspierania dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania".

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

zakresie eksploatacji zasobów drzewnych, przy jednoczesnym zapewnieniu zrównoważonego zarządzania lasami[35].

4.6. Bardziej efektywne gospodarowanie zasobami i lepsze warunki recyklingu

Pojęcie zrównoważonego wykorzystania zasobów naturalnych jest coraz szerzej uwzględniane w inicjatywach politycznych UE na rzecz propagowania rozwoju i konkurencyjności[36]. Państwa członkowskie wdrożyły różne strategie polityczne i instrumenty praktyczne mające na celu lepsze gospodarowanie zasobami. Głównym elementem tej polityki jest potrzeba zapewnienia jasności prawa przy definiowaniu sytuacji, w których przetworzone odpady można ponownie sklasyfikować jako produkt. W ramach dyrektywy ramowej w sprawie odpadów Komisja opracowuje kryteria wyznaczające koniec fazy odpadu dla poszczególnych strumieni odpadów. Nadal prowadzi także prace nad przepisami dotyczącymi metali żelaznych i aluminium, miedzi, makulatury i szkła.

Od 2008 r. Komisja prowadzi prace nad zapobieganiem nielegalnemu wywozowi i składowaniu odpadów, wspierając w ten sposób państwa członkowskie we wdrażaniu rozporządzenia w sprawie przemieszczania odpadów. Rozważa także możliwość opracowania wytycznych dotyczących przemieszczania pojazdów używanych i wycofanych z eksploatacji. Jeśli chodzi o strumień odpadów powstałych ze zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego (WEEE), Komisja zaproponowała nowy, ambitny cel w zakresie zbiórki, zgodnie z którym ze strumienia WEEE można by odzyskać 85% cennego surowca, zamiast tracić go w wyniku nieodpowiedniego przetwarzania. Ponadto Komisja zaproponowała wprowadzenie bardziej rygorystycznych przepisów w zakresie kategoryzacji przemieszczania „zużytego” sprzętu elektrycznego i elektronicznego, zgodnie z którymi eksporterzy tego sprzętu będą zobowiązania do dołączania do każdego sprzętu wywożonego w celu ponownego wykorzystania dowodu sprawności funkcjonalnej.

5. PRZYSZŁE KIERUNKI REALIZACJI INICJATYWY NA RZECZ SUROWCÓW

Pomimo istotnych postępów poczynionych przy realizacji inicjatywy na rzecz surowców, niezbędne są dalsze usprawnienia. Kwestią zasadniczą jest zintegrowane podejście oparte na trzech filarach, gdyż każdy z nich przyczynia się do zapewnienia rzetelnych i stabilnych dostaw surowców do UE.

5.1. Monitorowanie kluczowych surowców

Zapewnienie dostaw surowców należy zasadniczo do zadań przedsiębiorstw, a rolą władz publicznych jest zapewnienie odpowiednich ram umożliwiających tym przedsiębiorstwom wykonanie tego zadania. Komisja zamierza zbadać, we współpracy z sektorem wydobywczym, sektorem recyklingu i sektorem użytkowników, możliwość przeprowadzenia ukierunkowanych działań, zwłaszcza w odniesieniu do recyklingu. Jest także gotowa zbadać, we współpracy z państwami członkowskimi i przemysłem, wartość dodaną i wykonalność ewentualnego programu magazynowania surowców. Na poziomie UE program

---

35 Wskazówki dotyczące dobrych praktyk w zakresie zrównoważonego wykorzystania zasobów drzewnych w Europie. Komisja Europejska, Forest Europe, FAO 2010 r.

36 Zob. COM (2011) 21 „Europa efektywnie korzystająca z zasobów: inicjatywa przewodnia w ramach strategii »Europa 2020«”.

magazynowania ropy naftowej ma na celu ochronę bezpieczeństwa publicznego w państwach członkowskich i UE[37]. Komisja podejmie następujące działania:

– będzie monitorować kwestie związane z kluczowymi surowcami, aby wskazać działania priorytetowe, a także analizować je we współpracy z państwami członkowskimi i zainteresowanymi stronami;

– będzie regularnie i nie rzadziej niż co trzy lata aktualizować wykaz kluczowych surowców.

5.2. Rzetelne i stabilne dostawy surowców z rynków światowych (filar 1)

UE będzie prowadzić aktywną „politykę w zakresie surowców" w celu zabezpieczenia dostępu do surowców, zwłaszcza surowców kluczowych, poprzez partnerstwa strategiczne i dialog polityczny.

5.2.1. Polityka rozwojowa i stabilne dostawy surowców

Stabilne górnictwo może i powinno przyczynić się do zrównoważonego rozwoju, jednak wiele krajów rozwijających się — zwłaszcza w Afryce — nie jest nadal w stanie spowodować, aby bogactwo posiadanych przez nie zasobów przełożyło się na zrównoważony rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu, co często wynika z problemów związanych z ramami regulacyjnymi lub opodatkowaniem. Lepsze rządy i większa przejrzystość, podobnie jak dobry klimat dla wymiany handlowej i inwestycji w sektorze surowców są niezbędne, aby w krajach bogatych w zasoby osiągnąć zrównoważony rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu. Poprzez swoją politykę rozwoju i partnerstwo z krajami rozwijającymi się UE może odegrać kluczową rolę w tworzeniu sytuacji przynoszących obopólne korzyści, w których zarówno kraje rozwinięte, jak i rozwijające się będą korzystać ze stabilnych dostaw surowców, a także w wykorzystaniu krajowych zasobów finansowych sektora górnictwa przeznaczonych na zrównoważony rozwój w celu wsparcia celów strategii dotyczących rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu oraz ograniczeniu ubóstwa.

Komisja rozważy te kwestie także w kontekście procesu konsultacji związanego z zieloną księgą w sprawie przyszłości polityki rozwojowej UE i wsparcia budżetowego, a także konsultacji publicznych dotyczących sprawozdawczości z podziałem na poszczególne kraje[38]. UE będzie zachęcać rządy państw partnerskich do opracowania kompleksowych programów reform, które będą wyraźnie określać cele, takie jak usprawnienie systemów opodatkowania górnictwa, czy poprawa przejrzystości dochodów i umów, lub też większe możliwości wykorzystywania dochodów na wsparcie celów w zakresie rozwoju. Większa przejrzystość pomoże społeczeństwu jako całości, a także krajowym organom nadzorczym rozliczać rządy i przedsiębiorstwa z płaconych podatków i uzyskiwanych dochodów, a zatem zmniejszy liczbę oszustw i przypadków korupcji oraz zapewni bardziej przewidywalne warunki dla wymiany handlowej i inwestycji.

W czerwcu 2010 r., w Addis Abebie Komisja uzgodniła z Komisją Unii Afrykańskiej ustanowienie dwustronnej współpracy w zakresie surowców i rozwoju, opartej na inicjatywie na rzecz surowców oraz polityce Komisji Unii Afrykańskiej dotyczącej górnictwa i minerałów, określonej mianem „Wizja górnictwa afrykańskiego 2009 r.". Współpraca ta skoncentruje się na trzech obszarach: rządach, inwestycjach oraz wiedzy geologicznej i

---

37 Dyrektywa Rady 2009/119/WE z 14 września 2009 r.

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

stosownych umiejętnościach. W ramach wspólnej strategii UE–Afryka na lata 2011–2013 przyjętej na szczycie UE–Afryka w listopadzie 2010 r. przewiduje się podjęcie działań dotyczących surowców w ramach partnerstw na rzecz handlu, regionalnej integracji gospodarczej oraz infrastruktury. UE i państwa członkowskie będą współpracować w tych kwestiach. Komisja proponuje, aby:

– zwiększyć europejskie wsparcie finansowe i polityczne na rzecz Inicjatywy Przejrzystości w Branżach Wydobywczych (EITI) i pomóc krajom rozwijającym się w jej wdrożeniu;

– dzielić się najlepszymi praktykami z organizacjami międzynarodowymi, takimi jak Bank Światowy, Międzynarodowy Fundusz Walutowy oraz Afrykański Bank Rozwoju;

– przeanalizować metody zwiększenia przejrzystości w całym łańcuchu dostaw oraz, we współpracy z kluczowymi partnerami handlowymi, zająć się sytuacjami, w których dochody z górnictwa przeznacza się na finansowanie wojen lub konfliktów wewnętrznych;

– propagować większe ujawnianie informacji finansowych dotyczących górnictwa, w tym ewentualne przyjęcie wymogów dotyczących sprawozdawczości z podziałem na poszczególne kraje. Komisja uwzględni postępy dokonane przez Radę Międzynarodowych Standardów Rachunkowości w zakresie Międzynarodowego Standardu Sprawozdawczości Finansowej dotyczącego górnictwa, a także obecny stan przepisów państw trzecich działających w tym regionie[39];

– propagować stosowanie standardów unijnych przez przedsiębiorstwa unijne prowadzące działalność w krajach rozwijających się oraz stosowanie dokumentu referencyjnego dotyczącego najlepszych dostępnych technik, a także opracowanie kodeksu postępowania przedsiębiorstw UE prowadzących działalność w państwach trzecich; oraz

– wspierać prace prowadzone przez OECD w zakresie należytej staranności w sektorze górnictwa;

– kontynuować ocenę — we współpracy z krajami afrykańskimi — możliwości dalszego wspierania współpracy w zakresie badań geologicznych na obu kontynentach oraz promować współpracę w tej dziedzinie na forach wielostronnych, takich jak Geosciences Programme UNESCO.

Kraje rozwijające się bogate w zasoby często cierpią na brak infrastruktury transportowej, energetycznej i środowiskowej, co ogranicza ich zdolność do wykorzystania bogactwa mineralnego na rzecz własnych społeczeństw.

Komisja Europejska, Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) i inne europejskie instytucje finansujące rozwój, we współpracy z afrykańskimi władzami krajowymi i regionalnymi, będą kontynuować ocenę sposobów promowania najlepszej infrastruktury oraz kwestii związanych z rządami, co może przyczynić się do zrównoważonego wykorzystania zasobów tych krajów i ułatwić dostawy surowców, stosując dialog w ramach odpowiednich sektorów do sterowania tym procesem. Komisja Europejska dokona przede wszystkim oceny (a) możliwości zwiększenia wysokości pożyczek (z których część może mieć charakter dotacji) dla

[39] Na przykład dotyczących należytej staranności i wymogów w zakresie sprawozdawczości wobec przedsiębiorstw należących do łańcucha dostaw surowców np. amerykańska ustawa „Dodd Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act”.

przemysłu, w tym na rzecz projektów w zakresie górnictwa i rafinacji, w szczególności w sektorach przetwórczych oraz (b) zbada możliwość promowania instrumentów finansowych, które obniżają ryzyko ponoszone przez podmioty gospodarcze poprzez gwarancje finansowane przez UE, w tym także przez Europejski Fundusz Rozwoju. Istniejący fundusz powierniczy UE na rzecz infrastruktury w Afryce[40] mógłby pomóc krajom afrykańskim w realizacji tego zadania.

Polityka rozwojowa powinna być także ukierunkowana na tworzenie powiązań między przemysłem wydobywczym a przemysłem lokalnym poprzez usprawnienie łańcucha wartości i maksymalne zwiększenie dywersyfikacji. Z tego względu należy promować budowanie zdolności przedsiębiorstw, zaś umowy handlowe powinny zapewniać niezbędną elastyczność umożliwiającą realizację tego celu. UE może także pomóc krajom rozwijającym się w zwiększeniu ich wiedzy geologicznej[41], aby mogły lepiej oceniać krajowe zasoby surowców mineralnych, lepiej przygotowywać budżety uwzględniające spodziewane dochody z tych zasobów oraz miały większą siłę przetargową wobec przedsiębiorstw górniczych.

5.2.2. Wzmocnienie strategii handlu surowcami

Jak wskazano w pkt 4.2, Komisja zamierza wzmocnić strategię handlu surowcami[42] zgodnie z celami rozwoju i dobrych rządów. W opinii Komisji UE powinna:

- kontynuować prowadzenie dwustronnego dialogu tematycznego dotyczącego surowców z wszystkimi właściwymi partnerami oraz intensyfikować debaty trwające na forach paro- i wielostronnych (w tym np. na forum G20, UNCTAD, WTO, OECD); prowadzić dalsze badania mające na celu lepsze zrozumienie wpływu ograniczeń wywozowych na rynek surowców oraz wspierać dialog dotyczący ich wykorzystania jako narzędzia politycznego;

- nadal włączać kwestie związane z surowcami, takie jak ograniczenia wywozowe i aspekty inwestycyjne, do trwających i przyszłych unijnych negocjacji handlowych prowadzonych na płaszczyźnie dwustronnej, parostronnej i wielostronnej;

- dążyć do ustanowienia mechanizmu monitorowania ograniczeń wywozowych, które utrudniają stabilne dostawy surowców, a także kontynuować zwalczanie barier powodujących zakłócenia na rynku surowców lub rynkach niższego szczebla, najlepiej poprzez dialog, jednak także, w uzasadnionych przypadkach, w drodze rozstrzygania sporów;

- zachęcać państwa niebędące członkami OECD do udziału w prowadzonych przez nią pracach nad surowcami oraz dodatkowo analizować wprowadzenie wielo- i parostronne zasady, w tym uwzględnienie najlepszych praktyk;

- korzystać z instrumentów polityki konkurencji na rzecz zapewnienia dostaw surowców, których nie zakłócą umowy antykonkurencyjne, połączenia lub działania jednostronne podejmowane przez zaangażowane przedsiębiorstwa;

---

40 Celem funduszu powierniczego jest wspieranie projektów na rzecz infrastruktury transgranicznej i regionalnej w Afryce Subsaharyjskiej.

41 Na przykład w ramach projektu AEGOS UE i Afryka wspólnie prowadzą badania geologiczne, co ma na celu poprawę poziomu i jakości danych na temat zasobów, jakimi dysponuje Afryka.

42 DG ds. Handlu — Polityka w dziedzinie surowców — sprawozdanie roczne za 2009 r.

– kontynuować prowadzenie powyższych działań i dalej analizować priorytety w dziedzinie surowców we współpracy z państwami trzecimi w ramach środków autonomicznych, na płaszczyźnie dwustronnej i wielostronnej i w drodze dialogu. a także kontynuować prowadzenie spójnej unijnej polityki handlowej w zakresie tych priorytetów.

5.3. Wspieranie stabilnych dostaw w UE (filar 2)

W strategii „Europa 2020" podkreślono potrzebę promowania technologii, które zwiększają poziom inwestycji w zasoby naturalne UE. Kategorią tą objęty jest przemysł wydobywczy, ale jego rozwój ograniczają ciasne ramy regulacyjne i konkurencyjne sposoby użytkowania gruntów. Wiele kwestii regulacyjnych w tym obszarze należy do kompetencji państw członkowskich. Komisja pełni zatem przede wszystkim rolę podmiotu wspomagającego wymianę najlepszych praktyk.

Ponadto wydobycie w UE musi odbywać się w bezpiecznych warunkach. Jest to istotne dla wizerunku sektora, lecz także stanowi warunek wstępny społecznej akceptacji. W opinii Komisji poniższe praktyki[43] mają szczególne znaczenie dla promowania inwestycji w przemyśle wydobywczym:

– zdefiniowanie krajowej polityki w dziedzinie surowców mineralnych, która zapewni ekonomicznie opłacalne, ujednolicone z innymi politykami i oparte na zasadach zrównoważonego rozwoju wykorzystanie tych surowców i będzie zawierać zobowiązanie do stworzenia odpowiednich ram prawnych i informacyjnych;

– opracowanie polityki zagospodarowania przestrzennego dla surowców mineralnych, które obejmuje cyfrową bazę danych geologicznych, przejrzyste metody identyfikacji surowców mineralnych, długoterminowe szacunki dotyczące popytu regionalnego i lokalnego oraz identyfikację i ochronę surowców mineralnych (biorąc pod uwagę inne sposoby użytkowania gruntów), w tym ochronę przed skutkami klęsk żywiołowych;

– ustanowienie takiego procesu udzielania pozwoleń na poszukiwanie i wydobycie surowców mineralnych, który byłby jasny, zrozumiały, gwarantował pewność i pomógł w usprawnieniu procesu administracyjnego (tj. wprowadzenie terminów, możliwość składania równoległych wniosków w punktach kompleksowej obsługi).

Komisja proponuje, aby we współpracy z państwami członkowskimi i z pełnym poszanowaniem zasady pomocniczości, przeprowadzić analizę możliwości ustanowienia mechanizmu monitorowania działań podejmowanych przez państwa członkowskie w powyższym obszarze, który obejmowałby także opracowanie wskaźników.

Istotne jest także poszerzenie bazy wiedzy niezbędnej do opracowania skutecznej strategii na rzecz surowców. W perspektywie krótkoterminowej Komisja proponuje, aby we współpracy z państwami członkowskimi przeprowadzić ocenę zakresu zwiększonej synergii między krajowymi badaniami geologicznymi, dzięki czemu możliwe byłoby uzyskanie korzyści skali, niższych kosztów i większych możliwości podejmowania wspólnych projektów (np. ujednolicona baza danych o surowcach mineralnych, Europejski Rocznik Surowców). W perspektywie średniookresowej synergia powinna w sposób skoordynowany przyczynić się

[43] „Poprawa warunków ramowych wydobycia minerałów w UE". Sprawozdanie grupy roboczej ad hoc w ramach RMSG na temat wymiany najlepszych praktyk w zakresie zagospodarowania przestrzennego, procedur wydawania stosownych pozwoleń oraz wymiany wiedzy geologicznej, czerwiec 2010 r.

do poszerzenia europejskiej bazy wiedzy na temat surowców, w szczególności uwzględniając przyszłe możliwości związane z programem GMES. W przypadku niektórych surowców, takich jak drewno, rosnący popyt na energię odnawialną sprawia, że inne surowce stają się bardziej konkurencyjne. Rosnącemu popytowi nie zawsze odpowiada stosowne zwiększenie podaży, co skutkuje wzrostem cen.

Komisja zamierza:

– wspierać prace UNECE w dziedzinie wprowadzenia standardów dotyczących informowania o rezerwach i surowcach na poziomie UE;

– przeprowadzić właściwą analizę dotyczącą dostępności drewna i makulatury, z uwzględnieniem potencjalnego popytu zgłaszanego przez sektory związane z leśnictwem i sektor energii odnawialnej (biomasa);

– nadal wspierać tworzenie sektorowych rad ds. umiejętności na poziomie europejskim, jeżeli inicjatywę taką zgłoszą zainteresowane strony, np. partnerzy społeczni lub odpowiednie obserwatoria;

– promować badania i rozwój w ramach łańcucha dostaw surowców, w tym jeśli chodzi o wydobycie, przetwarzanie i możliwość zastąpienia.

5.4. Wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami i promowanie recyklingu (filar 3)

Wraz ze wzrostem światowego popytu na surowce trzeba będzie podjąć głębsze wysiłki w zakresie recyklingu. Wyższy poziom recyklingu przyczyni się do obniżenia popytu na surowce, umożliwi ponowne wykorzystanie cennych materiałów, które w innym przypadku zostałyby utracone, oraz wpłynie na ograniczenie zużycia energii i emisji gazów cieplarnianych powstających przy wydobyciu i przetwarzaniu. W ramach inicjatywy przewodniej dotyczącej efektywnego gospodarowania zasobami będącej elementem strategii „Europa 2020” Komisja przedstawi mapę drogową dla Europy efektywnie korzystającej z zasobów na rok 2011. Będzie ona zawierać wizję zmian strukturalnych i technologicznych, jakie będą musiały zajść do roku 2050, aby można było przejść na gospodarkę niskoemisyjną, efektywnie korzystającą z zasobów i odporną na zmiany klimatu oraz przedstawi wskazówki dotyczące sposobu tego przejścia z wykorzystaniem polityk, które przyniosą największe korzyści dla wzrostu UE, tworzenia miejsc pracy i bezpieczeństwa energetycznego.

„Górnictwo miejskie”, czyli proces pozyskania użytecznych materiałów z odpadów komunalnych, stanowi główno źródło metali i minerałów dla przemysłu europejskiego. Wykorzystanie surowców wtórnych przyczynia się do efektywnego gospodarowania zasobami, ograniczenia emisji gazów cieplarnianych i ochrony środowiska. Jednak nie wykorzystuje się pełnego potencjału wielu z tych zasobów i chociaż poziom recyklingu odpadów komunalnych w UE podwoił się w ciągu dziesięciu lat, sytuacja w państwach członkowskich jest bardzo różna. Biorąc pod uwagę presję ograniczenia emisji dwutlenku węgla, ochrony zdrowia ludzi oraz zmniejszenia uzależnienia od dostaw zewnętrznych, należy poświęcić więcej uwagi barierom związanym z powstawaniem odpadów i ich recyklingiem. Komisja uważa, że bariery te można podzielić na trzy szerokie kategorie: „wyciek” odpadów do niespełniającego norm przetwarzania w UE lub poza nią; przeszkody w rozwoju przemysły recyklingu; oraz nieodpowiednie strategie innowacji w recyklingu.

Lepsze wdrażanie i wykonanie istniejących przepisów UE w dziedzinie odpadów jest niezbędnym elementem promowania Europy bardziej efektywnie korzystającej z zasobów. Z tego względu Komisja proponuje, aby:

– dokonać przeglądu strategii tematycznej w sprawie zapobiegania powstawaniu odpadów i recyklingu w 2012 r. w celu opracowania najlepszych praktyk w zakresie zbierania i przetwarzania kluczowych strumieni odpadów, zwłaszcza tych, które zawierają surowce mogące mieć negatywny wpływ na środowisko. Jeśli będzie to konieczne, zwiększona zostanie dostępność danych statystycznych dotyczących recyklingu;

– wspierać badania i działania pilotażowe w zakresie efektywnego gospodarowania zasobami i zachęt ekonomicznych na rzecz systemów recyklingu lub zwrotu;

– przeprowadzić ocenę ex-post dorobku prawnego UE w zakresie odpadów, w tym ocenę dziedzin, w których można by ujednolicić prawodawstwo dotyczące różnych przepływów odpadów, aby poprawić spójność. Obejmowałaby ona także ocenę skuteczności środków odstraszających i kar za naruszenie przepisów prawnych UE w zakresie odpadów;

– dokonać przeglądu planu działania dotyczącego zrównoważonej konsumpcji i produkcji w 2012 r. w celu zidentyfikowania działań, które należy podjąć w tej dziedzinie;

– dokonać analizy możliwości opracowania ekoprojektów w celu (i) zachęcenia do bardziej efektywnego korzystania z surowców, (ii) zagwarantowania możliwości recyklingu i trwałości produktów oraz (iii) promowania wykorzystania surowców wtórnych do wytwarzania różnych produktów, zwłaszcza w kontekście dyrektywy w sprawie ekoprojektu; oraz

– opracować nowe inicjatywy, które wpłynęłyby na poprawę konkurencyjności unijnego przemysłu recyklingu, zwłaszcza poprzez wprowadzenie nowych, opartych na rynku instrumentów, które sprzyjałyby stosowaniu surowców wtórnych.

Problem dumpingu ekologicznego odpadów istnieje także w przypadku nielegalnego przemieszczania odpadów do państw trzecich. Dążąc do celu skuteczniejszego wykonywania rozporządzenia w sprawie przesyłania odpadów, Komisja proponuje, aby:

– zapewnić wprowadzenie w 2011 r. szczegółowych i realnych przepisów w zakresie kontroli odpadów w całej UE. Umożliwi to kontynuowanie wysiłków w 2012 r. w celu ułatwienia kontroli przemieszczania odpadów przez organy celne;

– rozważyć wykorzystanie środków na badania z siódmego programu ramowego na rzecz ulepszenia technik wykrywania, identyfikacji, śledzenia i lokalizacji nielegalnego przemieszczania odpadów;

– zbadać możliwość stosowania ogólnoświatowego systemu certyfikacji urządzeń do recyklingu w celu wywozu strumieni odpadów, opartego na kryteriach zarządzania przyjaznego dla środowiska;

– w ramach IMPEL[44] i we współpracy z państwami członkowskimi dokonać oceny możliwości wprowadzenia na poziomie UE mechanizmu egzekwowania dorobku prawnego UE.

5.5 Innowacje: kwestia przekrojowa

Surowce stanowią istotny element wyjściowy dla konkurencyjności przemysłu oraz dla rozwoju wielu czystych technologii przyjaznych środowisku. Innowacje stanowią klucz do potencjału UE w tym obszarze i mogą odegrać pewną rolę w sprostaniu wyzwaniom stawianym przez trzy filary inicjatywy na rzecz surowców. Potrzeba innowacji dotyczy całego łańcucha wartości, w tym wydobycia, zrównoważonego przetwarzania, ekoprojektu, recyklingu, nowych materiałów, możliwości zastąpienia, efektywnego gospodarowania zasobami i zagospodarowania przestrzennego. Komisja oceni, czy należy uruchomić partnerstwo innowacji w dziedzinie surowców w ramach projektu przewodniego strategii „Europa 2020" noszącego nazwę „Unia Innowacji"[45].

6. PLAN NA PRZYSZŁOŚĆ

Dostęp do towarów i surowców jest niezbędny, aby móc utrzymać zdolność produkcyjną gospodarki i zapewnić dobrobyt obywatelom. Wspomniane towary i surowce pochodzą nie tylko z Europy, ale z całego świata. Wyzwanie polega na zagwarantowaniu zaspokojenia potrzeb towarowych i surowcowych w sposób, który wspiera realizację szerszych celów rozwoju w krajach pochodzenia, ochronę środowiska, otwarty handel i stabilne rynki, które nie stanowią zagrożenia dla szerzej rozumianej gospodarki.

Odnotowano znaczny rozwój działalności finansowej związanej ze wszystkimi rodzajami towarów i surowców. Zapewnienie, aby rozwój tej działalności wspierał dostęp do towarów i surowców a nie zakłócał go i nie destabilizował gospodarki europejskiej lub gospodarek krajów rozwijających się stanowi zatem główny przedmiot politycznego zainteresowania na poziomie europejskim i na poziomie międzynarodowym. Rynki te muszą nadal służyć gospodarce realnej poprzez wspomaganie kształtowania się cen oraz umożliwienie zabezpieczenia się przed ryzykiem rynkowym.

Ceny towarowych instrumentów pochodnych i towarowych instrumentów bazowych są ze sobą powiązane. Ich dynamika podważa ustalone paradygmaty, zaś zrozumienie kształtowania się cen towarów staje się coraz trudniejsze. Integralność i przejrzystość rynków towarowych instrumentów pochodnych wymagają poprawy, Komisja uważa zaś, że istnieje potrzeba promowania większego zrozumienia tej sytuacji. Z tego powodu Komisja podjęła kilka inicjatyw w dziedzinie usług finansowych, jak wspomniano w pkt 3.2, i zbada, w jakim zakresie należy poprawić przejrzystość i dostępność informacji o fizycznych rynkach towarowych. Większa przejrzystość działalności finansowej, a także fizycznej działalności handlowej powinna umożliwić organom regulacyjnym i uczestnikom rynku lepsze zrozumienie powiązań między rynkiem finansowym a fizycznym rynkiem towarowym, a także pomóc w zapobieganiu nadużyciom.

Komisja rozważy także inne kierunki działania mające na celu zwiększenie bezpieczeństwa żywnościowego. Włączy swoje prace nad każdą z powyższych kwestii w tegoroczne działania

---

44 Europejska Sieć Wdrażania i Egzekwowania Prawa Ochrony Środowiska

45 COM(2010) 546

przedstawicieli państw G20, w szczególności w świetle uznania przez prezydencję francuską potrzeby priorytetowego rozwiązania kwestii cen towarów i bezpieczeństwa żywnościowego.

Biorąc pod uwagę, że zrównoważony popyt i zrównoważona podaż surowców stanowią obecnie jedno z głównych wyzwań, Komisja zamierza wzmocnić realizację inicjatywy na rzecz surowców poprzez zintegrowaną strategię opartą na trzech filarach. Ponadto Komisja będzie regularnie przeprowadzać publiczną dyskusję w formie corocznego wydarzenia tematycznego, które będzie promować świadomość przyszłych wyzwań oraz przedstawiać dokonane postępy.

Załącznik

Koncentracja produkcji kluczowych surowców oraz poziom recyklingu i możliwości zastąpienia

Czternaście poniżej wymienionych surowców to kluczowe surowce, ponieważ ryzyko ich niedoboru i wpływ tego niedoboru na gospodarkę są wyższe niż w przypadku innych surowców. Wysokie ryzyko ich niedoboru wynika głównie z faktu, że znaczna część światowego wydobycia przypada na niewielką liczbę państw, takich jak: Chiny (antymon, fluoryt, gal, german, grafit, ind, magnez, pierwiastki ziem rzadkich, wolfram), Rosja (platynowce), Demokratyczna Republika Konga (kobalt, tantal) oraz Brazylia (niob i tantal). Koncentracji produkcji niejednokrotnie towarzyszy niski poziom możliwości zastąpienia i recyklingu.

Surowce	Główni producenci (2008 r., 2009 r.)	Główne źródła przywozu do UE (2007 r. lub 2006 r.)	Poziom uzależnienia od przywozu	Możliwość zastąpienia	Poziom recyklingu
Antymon	Chiny 91%	Boliwia 77%	100%	0,64	11%
	Boliwia 2%	Chiny 15%			
	Rosja 2%	Peru 6%			
	Republika Południowej Afryki 2%				
Beryl	USA 85%	USA, Kanada, Chiny, Brazylia (*)	100%		
	Chiny 14%				
	Mozambik 1%				
Kobalt	Demokratyczna Republika Konga 41%	Demokratyczna Republika Konga 71%	100%	0,9	16%
	Kanada 11%	Rosja 19%			
	Zambia 9%	Tanzania 5%			
Fluoryt	Chiny 59%	Chiny 27%	69%	0,9	0%
	Meksyk 18%	Republika Południowej Afryki 25%			
	Mongolia 6%	Meksyk 24%			
Gal	n/d	USA, Rosja (*)	(*)	0,74	0%
German	Chiny 72%	Chiny 72%	100%	0,8	0%
	Rosja 4%	USA 19%			
	USA 3%	Hongkong 7%			
Grafit	Chiny 72%	Chiny 75%	95%	0,5	0%
	Indie 13%	Brazylia 8%			n/d
	Brazylia 7%	Madagaskar 3%			
		Kanada 3%			
Ind	Chiny 58%	Chiny 81%	100%	0,9	0,30%
	Japonia 11%	Hongkong 4%			
	Korea 9%	USA 4%			
	Kanada 9%	Singapur 4%			
Magnez	Chiny 56%	Chiny 82%	100%	0,82	14%
	Turcja 12%	Izrael 9%			
	Rosja 7%	Norwegia 3%			
		Rosja 3%			

Niob	Brazylia 92%	Brazylia 84%	100%	0,7	11%
	Kanada 7%	Kanada 16%			
Platynowce Metale	Republika Południowej Afryki 79%	Republika Południowej Afryki 60%	100%	0,75	35%
	Rosja 11%	Rosja 32%			
	Zimbabwe 3%	Norwegia 4%			
Pierwiastki ziem rzadkich	Chiny 97%	Chiny 90%	100%	0,87	1%
	Indie 2%	Rosja 9%			
	Brazylia 1%	Kazachstan 1%			
Tantal	Australia 48%	Chiny 46%	100%	0,4	4%
	Brazylia 16%	Japonia 40%			
	Ruanda 9%	Kazachstan 14%			
	Demokratyczna Republika Konga 9%				
Wolfram	Chiny 78% (6,1)	Rosja 76%	73%	0,77	37%
	Rosja 5% (6,5)	Boliwia 7%			
	Kanada 4%	Ruanda 13%			

(*) podlega silnym wahaniom

Uwaga: poziom uzależnienia od przywozu oblicza się jako „import netto / (import netto + produkcja w UE)”

Źródło: sporządzono na podstawie sprawozdania „Surowce kluczowe dla UE” przygotowanego przez grupę roboczą ad hoc w ramach Grupy ds. Dostaw Surowców na temat definiowania surowców kluczowych, czerwiec 2010 r.