EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 2.2.2011
COM(2011) 25 konč.

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ

REŠEVANJE IZZIVOV NA BLAGOVNIH BORZAH IN NA PODROČJU SUROVIN

1. UVOD

Blagovne borze postajajo v zadnjih letih vedno bolj nestanovitne, gibanja cen pa so brez primere. Cene na vseh večjih blagovnih borzah, na primer borzah energije, kovin in rudnin, kmetijskih pridelkov in hrane, so leta 2007 strmo narasle in leta 2008 dosegle višek, od druge polovice leta 2008 so se močno zmanjšale, od poletja 2009 pa spet rastejo. Te cene v različnem obsegu vplivajo na maloprodajne cene, kar včasih povzroča socialne nemire in pomanjkanje.

Vzrok za te trende je vrsta sprememb vzorcev ponudbe in povpraševanja na svetovni ravni, pa tudi kratkoročni pretresi na najpomembnejših blagovnih borzah in trgu surovin. Obdobje od 2002 do 2008 je zaznamoval velik porast povpraševanja po surovinah zaradi visoke gospodarske rasti na svetovni ravni, zlasti v državah v vzponu, kot je Kitajska. To povpraševanje se bo še povečevalo zaradi nadaljnje hitre industrializacije in urbanizacije v državah, kot so Kitajska, Indija, in Brazilija. Kitajska je že postala največja porabnica kovin na svetu – njen delež porabe bakra se je na primer v zadnjih 10 letih povečal z 12 % na približno 40 %[1]. Gibanja cen so še povečala razne strukturne težave v dobavni in distribucijski verigi različnega blaga, zlati dostopnost prometne infrastrukture in storitev. Do takega razvoja prihaja v času, ko evropska industrija potrebuje učinkovit in varen dostop do surovin.

Trgi so tudi pod vedno večjim vplivom finančnega sektorja, saj so se v zadnjih letih močno povečale finančne naložbe v trge izvedenih finančnih instrumentov. Med letoma 2003 in 2008 so institucionalni investitorji povečali svoje naložbe v blagovne borze s 13 milijard EUR leta 2003 na 170 do 205 milijard EUR leta 2008. Čeprav je finančna kriza prekinila naraščajoči trend, so bile leta 2010 na mnogih trgih dosežene ali celo presežene najvišje vrednosti iz leta 2008, predvsem pa so se močno povečale naložbe v indekse. Razprava o pomembnosti različnih dejavnikov za cene blaga še poteka, vendar pa je očitno, da so gibanja cen na različnih blagovnih borzah tesneje povezana in da so blagovne borze tesneje navezane na finančne trge[2].

Zaradi takega razvoja je opaziti vedno več pozivov k političnim ukrepom za zmanjšanje negativnih učinkov teh gibanj na proizvajalce in potrošnike, zlasti na najbolj ranljive. Tem pozivom so namenili pozornost najvišji politični krogi, tudi na zadnjih zasedanjih G-20.

Izzivi, ki izhajajo iz cen blaga in surovin, so tesno povezani med seboj in se dotikajo politik na področju finančnih trgov, razvoja, trgovine, industrije in zunanjih odnosov. Evropska komisija je zato pripravila številne pobude. Leta 2008 je v svoji pobudi za surovine že opozorila na strateški pomen opredelitve politik na področju surovin[3]. Od takrat v tem okviru sprejema ukrepe v zvezi s trajnostnim dostopom do surovin v EU in zunaj nje, pa tudi o gospodarnem ravnanju z viri in recikliranju. Začela je tudi poglobljen premislek o blagovnih

---

1 World Bureau of Metals Statistics – pregled za leto 2009.

2 Poročilo Commodity futures trading commission „Staff report on commodity swap dealers and index traders with Commission recommendations“, Washington, 2008. American Economic Review; Sporočilo Komisije COM(2008) 821 – Cene hrane v Evropi in priloženi delovni dokument služb Komisije SEC(2008) 2971 – Delovna skupina o vlogi špekulacij pri gibanju cen kmetijskih proizvodov: Ali obstaja na borzah blaga špekulativni balon?

3 COM(2008) 699 – Pobuda za surovine: zagotavljanje preskrbe z nujno potrebnimi surovinami za rast in delovna mesta v Evropi.

borzah na splošno, zlasti o cenah hrane in zanesljivi preskrbi s hrano[4]. V odgovor na finančno krizo je pripravila niz ukrepov za izboljšanje regulacije, celovitosti in preglednosti finančnih trgov, nedavno pa je pripravila še predlog za regulacijo energetskih trgov.

To sporočilo je pregled doseženih rezultatov na teh področjih in ukrepov za nadaljnje izboljšanje. Ta prizadevanja spadajo na področje strategije Evropa 2020, ki je namenjena zagotavljanju pametne, trajnostne in vključujoče rasti in je tesno povezana z vodilno pobudo za Evropo, gospodarno z viri[5]. Prispevala bodo k delu skupine G-20, ki se je na zasedanju v Pittsburghu odločila izboljšati regulacijo, delovanje in preglednost finančnih trgov in blagovnih borz, da se odpravi pretirana nestanovitnost cen blaga[6]. Ta zaveza je bila ponovno poudarjena novembra 2010 na zasedanju G-20 v Seulu, ko so se udeleženke zavezale odpravi nestanovitnosti trga hrane in pretirani nestanovitnosti cen fosilnih goriv[7].

2. RAZVOJ SVETOVNIH BLAGOVNIH BORZ

Temeljni dejavniki, med drugim nepričakovane spremembe gospodarskih pogojev na svetovni ravni zaradi velikega povečanja povpraševanja tržnih gospodarstev v vzponu, so imeli pomembno vlogo pri razvoju blagovnih borz[8]. Pomembno vlogo so imeli tudi drugi dejavniki, na primer nezadostna oskrba in monetarna politika, v zadnjih letih pa tudi različni ad hoc politični ukrepi. Omejitve izvoza, ukrepi na meji in spremembe sistemov skladiščenja so imeli v obdobju pred krizo zaradi visokih cen hrane leta 2008 učinek na cene hrane. Z večjo uporabo kmetijskih površin za proizvodnjo energije iz obnovljivih virov se je okrepila povezava med razvojem kmetijstva in cenami energije. Gibanja cen so povečale tudi razne strukturne težave v dobavni in distribucijski verigi različnega blaga[9].

Vsaka blagovna borza deluje drugače zaradi narave blaga, potreb trgovcev in zgodovinskega razvoja. Ni enega samega modela za organizacijo blagovnih borz in s tem razvoja cen. Trgovanje na nekaterih blagovnih borzah je zelo standardizirano, na drugih pa je lahko način trgovanja odvisen od posebnih potreb posameznih udeležencev na trgu. Trgi izvedenih finančnih instrumentov[10] na blago obstajajo že dolgo časa in imajo pomembno vlogo pri zavarovanju tveganj proizvajalcev in porabnikov različnih primarnih proizvodov. Tako kot se lahko z blagom trguje na različne načine, je mogoče z izvedenimi finančnimi instrumenti trgovati dvostransko, tj. izven organiziranega trga, ali na organiziranih borzah. Poleg tega se vloga finančnih institucij in pomen izvedenih finančnih instrumentov na različnih trgih močno razlikujejo. V nadaljevanju sta obravnavana razvoj trgov za energijo in kmetijsko blago ter vedno večja soodvisnost blagovnih borz in povezanih finančnih trgov.

---

4 COM(2009) 591 – Bolje delujoča veriga preskrbe s hrano v Evropi in COM(2010) 127 – Okvir politike EU za pomoč državam v razvoju pri reševanju vprašanja zanesljive preskrbe s hrano.

5 COM(2010) 2020 – Evropa 2020 in COM(2011) 21 – Evropa, gospodarna z viri – vodilna pobuda iz strategije Evropa 2020.

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

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

8 Glej na primer IOSCO, delovna skupina za terminske borzne posle, poročilo skupini G-20, november 2010.

9 COM(2009) 591 – Bolje delujoča veriga preskrbe s hrano v Evropi.

10 Izvedene finančne instrumente je mogoče opredeliti kot finančno sredstvo, na splošno pogodbo med dvema ali več stranmi, katerega vrednost izhaja iz drugih sredstev, vrednostnih papirjev ali celo indeksov.

2.1. Razvoj fizičnih trgov

2.1.1. Energija (nafta, električna energija, plin)

Trgi za nafto in naftne derivate so integrirani, likvidni in globalni, na splošno pa velja, da so odvisni predvsem od splošnih gospodarskih razmer, pa tudi od geopolitičnih dejavnikov, vloge Organizacije držav izvoznic nafte (OPEC) in nefizičnega trgovanja. Finančni in izvedeni finančni naložbeni instrumenti ter tehnologije trgovanja so zelo napredovali. Skupina G-20 je na zasedanju v Seulu poudarila pomen delujočih in preglednih energetskih trgov za gospodarsko rast. Obravnavala je preglednost fizičnega trga, nestanovitnost cen fosilnih goriv in postopno odpravo neučinkovitih subvencij za fosilna goriva.

Trg za plin, na katerega vedno bolj vpliva razvoj nekonvencionalnih virov energije, je vedno temeljil na dolgoročnih pogodbah na prostem trgu. Zaradi naraščajoče uporabe utekočinjenega zemeljskega plina se s plinom vedno bolj trguje tudi na svetovnem in likvidnem trgu, ki deluje vedno bolj kot blagovna borza. Trg z električno energijo je trg, ki ima najmanj lastnosti svetovnega, saj je prenos električne energije na dolge razdalje omejen iz fizičnih razlogov, na primer zaradi nezmožnosti shranjevanja in izgube energije. Geografski obseg trga je zato manjši od obsega trgov za druge energente.

Trgi EU za električno energijo (in plin) so zaradi notranjega trga vedno bolj integrirani. Izoblikovale so se energetske borze ali drugi organizirani trgi ter prosti trgi, ki jih upravljajo borzni posredniki in ki se lahko uporabijo za fizično dostavo in zavarovanje. Tržne cene so še vedno zelo odvisne od dejanske ali pričakovane proizvodnje, saj električne energije ni mogoče shranjevati na industrijski ravni.

2.1.2. Kmetijstvo in zanesljiva preskrba s hrano

Za večino kmetijskega blaga, zlasti pridelkov, veljajo proizvodni vzorci, ki so močno odvisni od letnih časov, njihova dobava pa se ne more vedno hitro prilagoditi spremembam cen ali povpraševanja. To pomeni, da je za kmetijske trge značilna določena stopnja spremenljivosti. Strukturni dejavniki, kot so demografska rast, pritiski na kmetijske zemljišča in učinki podnebnih sprememb, lahko še povečajo napetosti na kmetijskih trgih. Vendar pa se je nestanovitnost cen kmetijskega blaga v zadnjem času povečala do stopenj, ki so brez primere. To velja za trg EU, mednarodne trge ter promptne in terminske trge. V EU so se z zaporednimi reformami skupne kmetijske politike močno zmanjšale zaščitne cene in povezani ukrepi. Proizvajalci blaga in trgovci so bolj odvisni od gibanja tržnih cen in se zaradi tega bolj nagibajo k uporabi terminskih trgov za zavarovanje tveganj, čeprav to ne velja za vse kmetijske sektorje. Povečuje se tudi trgovanje z opcijami in izvedenimi finančnimi instrumenti na prostem trgu. S temi dejavniki je do določene stopnje mogoče pojasniti večjo dejavnost na evropskih blagovnih borzah, zastavljata pa se zlasti dve vprašanji: zanesljivost preskrbe s hrano in potreba po večji preglednosti na trgu kmetijskih izvedenih finančnih instrumentov.

Zanesljiva preskrba s hrano velja za enega najpomembnejših gonil prihodnje reforme skupne kmetijske politike[11]. Samo ob močnem kmetijskem sektorju bo lahko prehrambni sektor, kjer vlada močno konkurenca, ostal pomemben del gospodarstva in trgovine EU ter veliko prispeval k mednarodnim trgom. Zato se je v okviru kroga pogajanj iz Dohe EU strinjala s

---

[11] COM(2010) 672 – Skupna kmetijska politika proti letu 2020.

pomembnim paketom ukrepov na področju kmetijstva, pod pogojem, da se doseže ambiciozen, uravnotežen in celovit splošni dogovor.

Pretirana nestanovitnost cen hrane ustvarja težave tako proizvajalcem kot potrošnikom, resno pa vpliva tudi na zanesljivost preskrbe s hrano v državah v razvoju, ki uvažajo hrano. Ko so bile cene hrane najvišje, na primer v letih 2007 in 2008, so mnoge od revnejših držav zmanjšale porabo hrane[12]. Povečanje cen leta 2010 lahko povzroči povečanje podhranjenosti, humanitarnih potreb, socialnih napetosti in nemirov med najbolj ranljivimi potrošniki po svetu. Višje svetovne cene bi lahko spodbujale kmetijsko proizvodnjo, vendar so mehanizmi prenosa cen pogosto nepopolni. V mnogih državah v razvoju so blagovne borze pogosto ločene od svetovnih trgov ali, v najboljšem primeru, se signali svetovnih cen na domače trge prenesejo s precejšnjim zaostankom, tako da je reakcija domače ponudbe pogosto poznejša.

Več analiz Organizacije za prehrano in kmetijstvo (FAO), OECD, Komisije in drugih organizacij je bilo osredotočenih na razvoj ponudbe in povpraševanja, ki ga zaostrujejo kratkoročni gospodarski in politični dejavniki (na primer omejitve izvoza), s katerimi je mogoče deloma pojasniti opaženo veliko nestanovitnost cen, vključno z dejavniki, značilnimi za finančne trge, ki so mogoče še povečali spremembe cen. Kljub preostalim negotovostim se na podlagi napovedi glede kmetijskega blaga, ki jih je pripravilo več organizacij, vključno z najnovejšimi srednjeročnimi napovedmi Komisije, v zvezi s kmetijskim blagom ponujajo tri ugotovitve:

– cene kmetijskega blaga bodo ostale po pričakovanjih višje od njihovih preteklih povprečij, s čimer se bo vsaj v bližnji prihodnosti obrnil dolgoročni trend padanja;

– cene naj bi ostale zelo nestanovitne, čeprav ni jasnega odgovora glede vzrokov in trajanja;

– tudi cene kmetijskih surovin bodo verjetno ostale višje od njihovih preteklih trendov.

Ob kombinaciji navedenih dejavnikov višje cene kmetijskega blaga ne bodo nujno pomenile povišanja dohodkov kmetov, zlasti če se bodo njihove marže zniževale zaradi višjih stroškov. Poleg tega se kažejo potencialni težave za države neto uvoznice hrane in splošneje za najbolj ranljive potrošnike, izhajajo pa iz učinka cen na rast cen hrane. Za kmetijske trge je značilna določena stopnja nihanja cen, vendar pretirana nestanovitnost cen ne prinaša koristi niti proizvajalcem niti potrošnikom.

2.1.3. Surovine

Med surovine spadajo na primer kovinske rudnine, industrijske rudnine, gradbeni materiali, les in naravna guma. Za razliko od električne energije se s surovinami trguje na svetovni ravni. Kar zadeva cene in trge, je najpomembnejša razlika med tistimi, s katerimi se trguje na borzi, in tistimi, s katerimi se ne. Z osnovnimi kovinami, kot so aluminij, baker, svinec, nikelj, kositer in cink, se na primer trguje na borzah, od katerih je v svetovnem merilu najpomembnejša Londonska borza kovin (London Metals Exchange). Kljub temu se z mnogimi surovinami, ki so nujno potrebne za EU, na primer s kobaltom, galijem, indijem in redkimi zemljinami, na Londonski borzi kovin ne trguje. Trg za te surovine je manj pregleden, v primerjavi z drugimi materiali pa se trguje z zelo majhnimi količinami.

---

[12] FAO, Svetovni program za prehrano, „The State of Food Insecurity in the World“, oktober 2010.

Razvoj svetovnih trgov za kovine in rudnine je na splošno cikličen ter temelji na ponudbi in povpraševanju. Vendar pa je obdobje od 2002 do 2008 zaznamoval velik porast povpraševanja po surovinah zaradi visoke gospodarske rasti na svetovni ravni, zlasti v državah v vzponu. Zaradi tega so bile cene višje kot kadarkoli prej. Iz najnovejših trendov je mogoče sklepati, da bo povpraševanje po surovinah še naraščalo zaradi prihodnjega razvoja držav v vzponu in hitre širitve ključnih tehnologij.

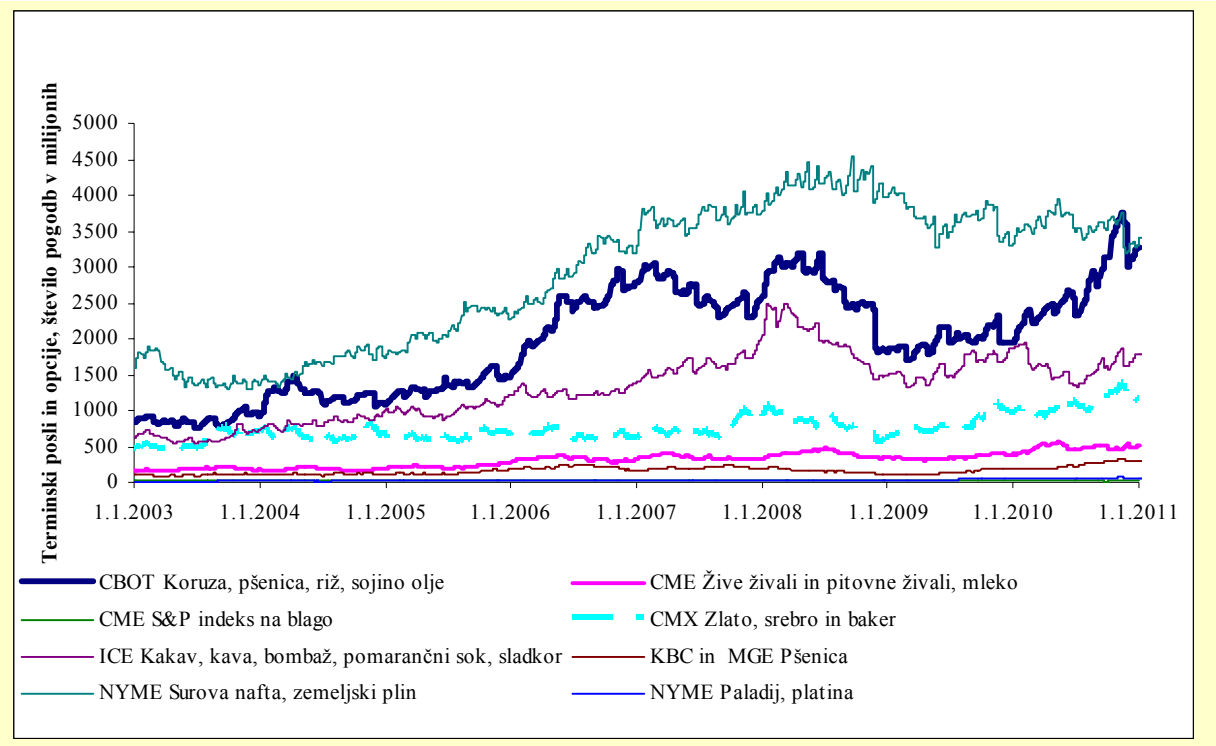
Na teh trgih povzročajo vedno večjo zaskrbljenost ukrepi, ki so jih sprejele nekatere države, da bi svoji industriji zagotovile privilegiran dostop do surovin, tudi z omejitvami izvoza. Zaradi teh ukrepov prihaja do izkrivljanj na svetovnih trgih in negotovosti v rednem pretoku blaga. Ti ukrepi lahko vplivajo tako na razvite države kot tudi na države v razvoju, saj nobeno gospodarstvo ni dejansko samozadostno, kar zadeva vse surovine. Zlasti najmanj razvite države so lahko zelo odvisne od uvoza blaga, zato lahko negativno vpliva nanje, če ni večstranskih pravil na nekaterih področjih, na primer glede izvoznih dajatev, ali če ta pravila niso ustrezna. Poleg tega družbe na različne načine odgovarjajo na nihanja cen; ustvarjajo lahko zaloge, izpogajajo dolgoročne pogodbe ali zavarujejo cene s terminskimi pogodbami. Zaradi takih ukrepov se lahko pritiski na ponudbo še povečajo.

2.2. Rastoča soodvisnost blagovnih borz in povezanih finančnih trgov

Izvedeni finančni instrumenti na blago proizvajalcem in potrošnikom omogočajo, da zavarujejo tveganja v povezavi s fizično proizvodnjo in negotovimi cenami. Prav tako vedno bolj veljajo samo za finančne naložbe. V tem okviru so se finančne naložbe v trge izvedenih finančnih instrumentov na blago v zadnjem času zelo povečale (glej graf 1).

Blagovne borze in finančni trgi so tako vedno bolj medsebojno prepleteni, delijo si vedno večje število udeležencev, ki iščejo orodja za upravljanje tveganj in naložbene priložnosti. Likvidnost, učinkovitost in dostopnost promptnih trgov še povečujejo delujoči trgi izvedenih finančnih instrumentov in obratno. Ustrezne in zanesljive informacije o temeljnih dejavnikih delovanja trga, kot so količina proizvodnje in porabe ter zmogljivosti omrežja in vodov, pa tudi o obsegu trgovanja z blagom, so nujne za pregledno in urejeno določanje cen, tako na promptnih trgih kot tudi na trgih izvedenih finančnih instrumentov. Trgov izvedenih finančnih instrumentov pa se ne poslužujejo le gospodarske družbe zaradi upravljanja tveganj, ampak tudi finančne institucije v okviru svojih strategij za porazdelitev tveganja. Poleg tega cene terminskih borznih poslov (tj. izvedenih finančnih instrumentov, ki kotirajo na organiziranih mestih trgovanja) pogosto služijo kot referenčne vrednosti za določanje maloprodajnih cen energije in hrane za potrošnike v EU.

Graf 1: Transakcije na trgih izvedenih finančnih instrumentov na blago (skupno število terminskih pogodb in opcij)



Vir: U.S. Commodity Futures Trading Commission (prek Reuters Ecowin).

Vrednost pogodbe na izvedene finančne instrumente je odvisna od vrednosti povezanega trga, na katerega se nanaša. To velja zlasti, če je povezani trg fizični trg. Cene izvedenih finančnih instrumentov in povezanega fizičnega blaga so tako povezane. Trgov izvedenih finančnih instrumentov na blago zato ne moremo obravnavati ločeno od blagovnih borz in obratno.

Vendar pa je težko opredeliti vzročno zvezo v interakciji med finančnim in fizičnim trgom. Te povezave je težko opredeliti, ker vsi fizični trgi nimajo enakih lastnosti. Pomembnih je več dejavnikov, od katerih so nekateri značilni za posamezne trge, tako da imajo različni sektorji različno dinamiko. Na tej stopnji je še težje oceniti točne lastnosti in obseg povezav med procesom določanja cen na blagovnih borzah in vedno večjim pomenom trgov izvedenih finančnih instrumentov zaradi premajhne preglednosti teh trgov.

Močna povezava med pozicijami na trgih izvedenih finančnih instrumentov in promptnimi cenami je očitna, vendar je še vedno težko v polni meri opredeliti interakcije in učinke gibanj na trgih izvedenih finančnih instrumentov na nestanovitnost povezanih fizičnih trgov. Te povezave je še težje opredeliti zaradi tega, ker vsi fizični trgi nimajo enakih lastnosti in ker imajo različni sektorji različno dinamiko. Zato je treba poglobiti poznavanje teh gibanj[13].

Vendar pa je na tej stopnji že jasno, da je treba povečati preglednost in obveznosti poročanja tako na povezanih fizičnih trgih kot tudi na trgih izvedenih finančnih instrumentov. Ob večji preglednosti in enostavnem dostopu do informacij o fizičnih trgih bodo lahko vlagatelji sprejemali informirane odločitve, prispevali k ustreznemu procesu določanja cen ter omogočili lažje odkrivanje in preprečevanje zlorab. Poleg tega je glede na nestanovitnost cen v zadnjem času razvidno, da je treba za udeležence fizičnih trgov ohraniti možnost zavarovanj cenovnih tveganj, hkrati pa zagotoviti učinkovito spremljanje razvoja trga. To je zlasti

[13] Delo na tem področju že poteka (glej oddelek 3.2) v tesnem sodelovanju z ustreznimi mednarodnimi institucijami, zlasti v Združenih državah Amerike, da se zagotovi regulatorna skladnost.

pomembno za države v razvoju, ki uvažajo hrano. V tem okviru se lahko prouči tudi dodatne ciljne regulativne ukrepe, na primer določitev zgornjih mej pozicij, če je potrebna.

3. ODGOVOR POLITIKE EU NA RAZVOJ BLAGOVNIH BORZ

Na ravni EU je bila pripravljena pobuda za povečanje nadzora, celovitosti in preglednosti trgovanja na energetskih trgih[14]. Pojavilo se je tudi veliko pobud za izboljšanje delovanja prehrambne verige in preglednosti trgov za kmetijske proizvode. V okviru tekočih reform regulativnega okvira za finančne trge je Komisija tudi opredelila ukrepe za povečanje celovitosti in preglednosti trgov izvedenih finančnih instrumentov.

3.1. Fizični trgi

3.1.1. Energija (nafta, električna energija, plin)

Komisija je pokazala pripravljenost, da sprejme ukrepe za zagotovitev ustreznega delovanja energetskih trgov; predlagala je določitev jasnih pravila, ki bodo prepovedovala zlorabe na veleprodajnih trgih za električno energijo in plin ob podpori okvira spremljanja trga na ravni EU in novih pooblastil energetskih regulatorjev[15]. Tak pristop bo pripomogel k zagotavljanju uresničevanja koristi notranjega trga za evropska podjetja in državljane, zagotavlja pa tudi dober zgled za to, kako reševati izzive, ki se pojavijo zaradi vedno večje soodvisnosti blagovnih borz in povezanih finančnih trgov. Predlog uredbe o celovitosti in preglednosti energetskega trga[16] bo evropskim in nacionalnim organom zagotovil orodje za prepoznavanje zlorab na veleprodajnih trgih z električno energijo in plinom:

- za odkrivanje morebitnih primerov zlorab bo odgovorna Agencija za sodelovanje energetskih regulatorjev (ACER);
- trgovci ne bodo smeli uporabljati notranjih informacij, da bi na ta način izkoristili svoje transakcije ali manipulirali s trgom ter ustvarjali cene, višje od upravičenih na podlagi dostopnosti, proizvodnih stroškov ali zmogljivosti za shranjevanje ali prevoz energije;
- okrepilo se bo sodelovanje med energetskimi regulatorji fizičnih (ACER) in finančnih (ESMA) trgov.

Komisija je zavezana zagotavljanju, da so zahteve za preglednost osnovnih podatkov za trga z električno energijo in plinom učinkovite in da ustrezajo potrebam trga.

3.1.2. Kmetijstvo in zanesljiva preskrba s hrano

Glede na to, da je mnogo primerov nestanovitnosti cen, ni enotne enostavne rešitve za ugotovljene težave. To še bolj drži zaradi posebnosti kmetijske proizvodnje (povezave z

---

14 To sporočilo ne obravnava trga za sistem EU za trgovanje z emisijami toplogrednih plinov, saj kvote niso primarni proizvodi v običajnem pomenu. Komisija je o tej temi pripravila posebno sporočilo: COM(2010) 796 – Izboljšanje okvira pregleda nad trgom za sistem EU za trgovanje z emisijami.

15 V tem oddelku niso obravnavana druga vprašanja s področja energetike, na primer varnost in zaščita ali splošna doslednost in učinkovitost zunanje energetske politike EU. Ta vprašanja obravnava sporočilo Komisije o Energiji 2020 – Strategija za konkurenčno, trajnostno in zanesljivo oskrbo z energijo (COM(2010) 639).

16 Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o celovitosti in preglednosti energetskega trga – COM(2010) 726, december 2010.

zanesljivostjo preskrbe s hrano, okoljem ter odvisnostjo kmetijske proizvodnje od življenjskega cikla, vremena in letnih časov ter sanitarnih pogojev in škodljivcev), zaradi česar je potencialni učinek možnosti politike še bolj zapleten.

Kljub temu je del prizadevanj osredotočenih na izboljšanje tržnih informacij. Kmetijskemu sektorju koristi velika količina podatkov o kmetijski proizvodnji, potrošnji in zalogah iz javnih virov (WB, FAO/OECD, USDA, EU, ABARE) ali mednarodnih teles na področju blaga (zlasti Mednarodnega sveta za žito). To je v jasnem nasprotju s podatki o blagu, kot so kovine, rudnine in energija, ki so lastniški in dostopni predvsem v industriji. Vendar pa je mogoče še izboljšati kakovost in pravočasnost podatkov o nacionalnih in regionalnih zalogah hrane ter o napovedih glede proizvodnje hrane in porabe. Skupina G-20 je zahtevala, da Svetovna banka sodeluje z drugimi ustreznimi agencijami pri pripravi ukrepov za izboljšanje podatkov o nacionalnih in regionalnih zalogah hrane in napovedi glede proizvodnje hrane, Komisija pa bo temu zagotovila polno podporo.

Glede na vedno večjo tržno usmerjenost skupne kmetijske politike so podatki o razvoju blagovnih borz in njihova preglednost postali ključnega pomena v prizadevanjih za zagotovitev pravilnega delovanja kmetijsko-prehrambne verige:

– države članice Komisiji redno sporočajo raznovrstne podatke, ki so objavljeni na spletu[17], v zvezi z njimi pa potekajo posvetovanja s posvetovalnimi odbori in zainteresiranimi stranmi;

– statistični urad Komisije je vzpostavil orodje za spremljanje cen hrane, da bi se povečala preglednost cen[18], potekajo pa razprave, kako to orodje izboljšati;

– službe Komisije redno pripravljajo in objavljajo srednjeročne napovedi glede glavnih trgov kmetijskih proizvodov[19].

Komisija je vzpostavila forum na visoki ravni za boljše delovanje verige preskrbe s hrano[20]. Čeprav ne obravnava nestanovitnosti cen, se ukvarja s prenosom razvoja cen po verigi preskrbe, proučuje poslovne odnose, konkurenčnost prehrambne industrije, kmetijsko-prehrambno logistiko in orodje za spremljanje cen hrane.

Visoke cene hrane so usmerile pozornost na nezadostne naložbe v kmetijstvo v zadnjih desetletjih v mnogih državah v razvoju[21]. Razvojna politike EU je ugotovila, da je treba ta trend obrniti. Kot je razvidno iz zelene knjige o razvojni politiki EU[22], lahko ta igra pomembno vlogo pri zmanjševanju učinka nestanovitnosti cen na najbolj ranljive. Komisija je že sprejela okvir politike za zanesljivo preskrbo s hrano[23], v katerem navaja, da bi EU in države članice morale prispevati k izboljšanju delovanja prehrambnega trga na globalni, regionalni in nacionalni ravni, tudi s povečanjem preglednosti trga. Temu bi sledila podpora državam v razvoju, da se okrepijo organizacije kmetov, poveča preglednost cen, poveča

---

17 Glej na primer http://ec.europa.eu/agriculture/markets/prices/monthly_en.pdf.

18 Glej 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 Glej http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/food/competitiveness/forum_food/index_en.htm.

21 Cilj iz Maputa glede 10-odstotnih naložb v kmetijstvo izpolnjuje manj kot 10 afriških držav.

22 COM(2010) 629 Razvojna politika EU v podporo vključujoči rasti in trajnostnemu razvoju: Povečevanje učinka razvojne politike EU.

23 COM(2010) 127 – Okvir politike EU za pomoč državam v razvoju pri reševanju vprašanja zanesljive preskrbe s hrano.

kmetijska proizvodnja na trajnostni podlagi ter razvijejo in uporabljajo regulativni okviri. Z razvojem kmetijske proizvodnje se bosta povečali odpornost in prilagodljivost zalog hrane.

Glede na to, da so tudi enostranski ukrepi nekaterih vlad dejavnik, ki lahko vpliva na fizične trge in povzroči nestanovitnost cen, je treba izboljšati regulacijo in mednarodni dialog na tem področju.

3.2. Regulacija finančnih trgov

Obstaja splošno soglasje, da bi bilo dobro povečati celovitost in preglednost trgov izvedenih finančnih instrumentov. V skladu z načeli in sklepi G-20 je Komisija pripravila številne pobude v zvezi s tem:

- sprejela je predlog uredbe o trgovanju z izvedenimi finančnimi instrumenti na prostem trgu[24], katere cilj je zmanjšati sistemsko tveganje in povečati preglednost za regulatorje na področju vseh izvedenih finančnih instrumentov, vključno z izvedenimi finančnimi instrumenti na blago;

- cilj pregleda direktive o zlorabah trga[25] spomladi 2011 bo pojasniti, kakšno trgovanje na blagovnih borzah pomeni zlorabo in zagotoviti, da vsa mesta in transakcije, kjer se lahko pojavijo zlorabe, ustrezno urejajo pravila, ki veljajo za celotno EU;

- s pregledom paketnih naložbenih produktov[26] se bo proučila potreba po strožji in boljši kakovosti podatkov, ko se malim vlagateljem ponudijo strukturirani naložbeni proizvodi na področju blaga;

- direktiva o upraviteljih alternativnih investicijskih skladov[27] bo povečala preglednost teh skladov za vlagatelje in nacionalne nadzornike ter izboljšala razumevanje učinka teh skladov na trge izvedenih finančnih instrumentov na blago;

- namen pregleda direktive o trgih finančnih instrumentov[28] spomladi 2011 bo nadalje izboljšati preglednost trgovanja z izvedenimi finančnimi instrumenti na blago in njihovih cen z določitvijo pogojev glede tega, kdaj se lahko z izvedenimi finančnimi instrumenti na blago trguje samo na organiziranih mestih trgovanja). Poleg tega se bo proučila potreba po bolj sistematičnih in podrobnejših podatkih o dejavnostih trgovanja različnih vrst udeležencev trga z izvedenimi finančnimi instrumenti na blago, celovitejši nadzor nad pozicijami izvedenih finančnih instrumentov na blago s strani regulatorjev, vključno s potrebo, da se določijo omejitve pozicij, če je to primerno;

- z ustanovitvijo Evropskega organa za vrednostne papirje in trge se bo zagotovila skladnost tehničnih pravil, ki veljajo za te trge, imel pa bo tudi pomembno vlogo pri krepitvi sodelovanja z regulatorji povezanih fizičnih trgov[29].

---

24 COM(2010) 484, 15.9.2010.

25 Direktiva 2003/6/ES (UL L 96, 12.4.2003).

26 Javno posvetovanje o paketnih naložbenih produktih se je začelo 26. novembra 2010; http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/investment_products_en.htm#consultation.

27 COM(2009) 207, 30.4.2009.

28 Direktiva 2004/39/ES (UL L 145, 30.4.2004).

29 Uredba (EU) št. 1095/2010 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. novembra 2010 o ustanovitvi Evropskega nadzornega organa (Evropski organ za vrednostne papirje in trge) in o spremembi Sklepa št. 716/2009/ES ter razveljavitvi Sklepa Komisije 2009/77/ES (UL L 331, 15.12.2010, str. 84).

3.3. Interakcije med fizičnimi in finančnimi blagovnimi borzami

Zgornji ukrepi bodo pripomogli k zagotavljanju večje preglednosti in upoštevanosti naložbenih tokov, ki bodo imeli manj možnosti za izkrivljanje delovanja blagovnih borz. Vendar pa Komisija priznava, da je potrebno boljše razumevanje interakcij med fizičnimi in finančnimi blagovnimi borzami. Ob upoštevanju navedenega bo Komisija:

– izvedla nadaljnjo analizo razvoja finančnih in fizičnih blagovnih borz, da se izboljša razumevanje odnosov med njimi in podprejo podobna prizadevanja, ki potekajo na svetovni ravni (G-20, IOSCO, IEA, FAO, UNCTAD, OECD, IMF itd.);

– spodbujala nadaljnje izboljšave preglednosti in dostopnosti podatkov o fizičnih blagovnih borzah, tudi prek ustreznih regulatorjev in institucij, da se zagotovi pravilno delovanje teh trgov.

4. EVROPSKA POBUDA ZA SUROVINE

Ne glede na razvoj nestanovitnosti cen in interakcije med fizičnimi in finančnimi blagovnimi borzami ostaja vprašanje fizične preskrbe s surovinami ključnega pomena. Leta 2008 je Komisija pričela pobudo za surovine[30], ki je vzpostavila celovito strategijo za odgovor na različne izzive v zvezi z dostopom do neenergetskih in nekmetijskih surovin.

Evropska pobuda za surovine temelji na treh stebrih: zagotavljanje enakovrednih pogojev glede dostopa do virov v tretjih državah; spodbujanje trajnostne oskrbe s surovinami iz evropskih virov ter povečanje gospodarnosti ravnanja z viri in spodbujanje recikliranja. Strategija med drugim temelji na potrebi po „diplomaciji surovin“, zasidrani v širših politikah do tretjih držav, na primer spodbujanju človekovih pravic, dobrem upravljanju, nerazširjanju in regionalni stabilnosti. V tem oddelku so proučene dosedanje ugotovitve glede tega, katere surovine so nujno potrebne, ter ugotovitve s področja trgovine, razvoja, raziskav, gospodarnega ravnanja z viri in recikliranja. Oddelek 5 obravnava naslednji korak.

4.1. Opredelitev nujno potrebnih surovin

Komisija je skupaj z državami članicami in zainteresiranimi stranmi opredelila 14 nujno potrebnih surovin na ravni EU (glej prilogo) ter razvila pregleden, inovativen in pragmatičen metodološki pristop k opredelitvi „nujno potrebnih“[31].

Nujno potrebne surovine so tiste, pri katerih obstaja posebej visoko tveganje, da bo v naslednjih 10 letih oskrba z njimi premajhna, in ki so pomembne v vrednostni verigi. Tveganje v zvezi z oskrbo je povezano s koncentracijo proizvodnje v peščici držav in ekonomsko-politično nestabilnostjo nekaterih od dobaviteljic. To tveganje v mnogih primerih še povečujejo majhne možnosti za nadomestne vire in nizke stopnje recikliranja. V mnogih primerih je redna dobava pomembna za cilje podnebne politike in tehnološke inovacije. Redke zemljine so na primer ključnega pomena za visoko zmogljive trajne magnete v vetrnih turbinah ali električnih vozilih, katalizatorjih za avtomobile, tiskana vezja, optična vlakna in visokotemperaturne superprevodnike. EU je popolnoma odvisna od uvoza, pri čemer se je leta

---

30 COM(2008) 699 – Sporočilo, Pobuda za surovine – zagotavljanje preskrbe z nujno potrebnimi surovinami za rast in delovna mesta v Evropi.

31 Surovine, ki so nujno potrebne za EU, poročilo ad-hoc delovne skupine za oskrbo s surovinami o določitvi nujno potrebnih surovin, junij 2010.

2009 97 % proizvodnje dogajalo na Kitajskem. Hkrati trenutno ni komercialno donosnih postopkov recikliranja ali nadomeščanje redkih zemljin.

Delo na področju opredeljevanja nujno potrebnih surovin je tudi pokazalo potrebo po boljših podatkih in znanju ter potrebo po rednem posodabljanju seznama surovin, da se upoštevajo razvoj trga, tehnološki razvoj (na primer litij, hafnij in nikelj) ali novi podatki o okoljskih učinkih surovin. Pokazalo je tudi, da ukrepi politike ne smejo biti omejeni samo na nujno potrebne surovine.

4.2. Izvajanje trgovinske strategije EU za surovine

Od marca 2008 je bilo v okviru trgovinske politike veliko dosežkov. Opredeljena je bila trgovinska strategija EU za surovine in objavljeno je bilo prvo letno poročilo[32]. Opazni so naslednji rezultati na treh glavnih področjih:

– EU je predlagala trgovinski režim za izvozne omejitve (na primer prepovedi, kvote, dajatve in neavtomatično izdajanje izvoznih dovoljenj) v okviru vseh ustreznih pogajanj, dvostranskih ali večstranskih (na primer pri sporazumu o prosti trgovini s Korejo in določbe glede izvoznih dajatev za vrsto surovin, vključno z lesom, v okviru pristopa Rusije k STO);

– kar zadeva uveljavljanje, Komisija še naprej odpravlja ovire predvsem z dialogom, če ni opaznega napredka, pa je pripravljena uporabiti tudi druga orodja, vključno z reševanjem sporov v okviru STO;

– kar zadeva doseg, je Komisija vprašanje surovin obravnavala v različnih dvostranskih dialogih in znotraj OECD. Po sodelovanju pri organizaciji delavnice, posvečene temu vprašanju, konec leta 2009, je bila tema vključena v delovni program OECD za obdobje 2011–2012.

4.3. Razvojni instrumenti

V okviru 10. Evropskega razvojnega sklada so bili sprejeti zlasti ukrepi na podlagi pristopa dobrega upravljanja („krepitev držav“). Projekti so se financirali tudi iz Skrbniškega sklada EU za infrastrukturo za Afriko, posojil EIB za rudarske projekte ali sedmega okvirnega programa za raziskave in razvoj za geološke raziskave. Komisija podpira tudi zdravo naložbeno okolje prek pobud, kot so tehnična pomoč, prilagojena posameznim državam, za večjo preglednost prihodkov prek pobude za preglednost v ekstraktivnih industrijah ter s spodbujanjem dobrega upravljanja v davčnih zadevah[33].

4.4. Priložnosti prek novih raziskav, inovacij in znanj

EU je sprejela ukrepe za povečanje baze znanja o dejanskih in prihodnjih najdiščih mnogih od pomembnih surovin in spodbujanje ekstraktivne industrije, da se predelovalni industriji prek sedmega okvirnega programa za raziskave in razvoj zagotovijo novi proizvodi. V okviru projekta ProMine, ki se je pričel leta 2009 s proračunom 17 milijonov EUR, bosta pripravljena prva vseevropska satelitsko podprta podatkovna baza o rudninskih virih in 4D

---

32 GD Trade – Politika o surovinah – letno poročilo 2009 (http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/trade-topics/raw-materials/).

33 COM(2010) 163 – Sodelovanje z državami v razvoju pri spodbujanju dobrega upravljanja v davčnih zadevah.

računalniški sistem za modeliranje v pomoč pri ocenjevanju rudninskih virov v Evropi. Zagotovljeno je financiranje za projekte v zvezi z naprednimi tehnologijami za pametno rudarjenje, nadomeščanje nujno potrebnih surovin, kot so redke zemljine in platinske kovine, ter usklajevanje dejavnosti držav članic na področju industrijske predelave surovin prek sheme ERA-NET. Podpora je namenjena razvoju koncepta biorafinerij, ki bo prispeval k zagotavljanju novih proizvodov z visoko dodano vrednostjo, evropski tehnološki platformi za trajnostne rudninske vire in tehnologijo gozdarskega sektorja pa sta pomembno gonilo novih raziskovalnih prizadevanj na področju surovin.

Iz Evropskega sklada za regionalni razvoj se financirajo tudi raziskave, inovacije in podporni ukrepi na področju gospodarstva za iskanje in pridobivanje surovin, s programom Erasmus Mundus na področju rudnin in okolja (2009–2013) pa se podpira pridobivanje novih znanj na področju surovin.

4.5. Smernice za izvajanje zakonodaje Natura 2000

V odgovor na pomisleke o tem, kako upravljati včasih nasprotujoča si cilja zagotavljanja visoke stopnje varstva okolja na področjih Nature 2000 in razvoja konkurenčnih ekstraktivnih dejavnosti, je Komisija pripravila smernice za uporabo okvira za sprejemanje odločitev Natura 2000. V teh je na primer poudarila, da na območjih Nature 2000 ali v njihovi bližini ekstrakcija neenergetskih surovin ni samodejno izključena[34]. Komisija je tudi pripravila smernice, ki predstavljajo primere dobre prakse izkoriščanja lesnih virov ob zagotavljanju trajnostnega gospodarjenja z gozdovi[35].

4.6. Gospodarnejše ravnanje z viri in boljši pogoji za recikliranje

Koncept trajnostne rabe naravnih virov se vedno bolj vključuje v pobude politik EU za spodbujanje rasti in konkurenčnosti[36]. Države članice izvajajo različne politike in praktične instrumente za gospodarnejše ravnanje z viri. Eno pomembnejših vprašanj je potreba po pravni jasnosti, da se določi, kdaj se predelani odpadki lahko razvrstijo kot proizvod. Komisija z okvirno direktivo o vodah razvija merila za okolje brez odpadkov za določene tokove odpadkov, napreduje pa tudi pri delu na področju pravil glede železa, jekla, aluminija, bakra, recikliranega papirja in stekla.

Komisija si od leta 2008 prizadeva preprečevati nelegalen izvoz ali damping odpadkov s podporo državam članicam pri izvajanju uredbe o pošiljkah odpadkov. Proučuje pripravo smernic za pošiljke izrabljenih in odpadnih vozil. Kar zadeva tokove odpadkov električne in elektronske opreme, je Komisija predlagala ambiciozen nov cilj glede zbiranja, ki naj bi zagotovil, da bo 85 % teh odpadkov na voljo za ponovno pridobitev dragocenih surovin iz njih, namesto da se te izgubijo zaradi neustrezne obdelave. Poleg tega je predlagala strožja pravila za kategorizacijo za pošiljke izrabljene elektronske opreme in električnega blaga, ki bodo izvoznikom take opreme nalagali, da za vsak kos, ki se izvozi za ponovno uporabo, dokažejo njegovo funkcionalnost.

---

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

35 Smernice za dobre prakse trajnostnega pridobivanja lesa v Evropi. Evropska komisija, Forest Europe, FAO 2010.

36 Glej COM(2011) 21 – Evropa, gospodarna z viri – vodilna pobuda iz strategije Evropa 2020.

5. PRIHODNJE USMERITVE POBUDE ZA SUROVINE

Čeprav je bil dosežen znaten napredek pri izvajanju pobude za surovine, so nadaljnje izboljšave potrebne. Ključnega pomena je celovit pristop, ki temelji na treh stebrih, saj vsak od njih prispeva k zagotavljanju poštene in trajnostne oskrbe s surovinami v EU.

5.1. Spremljanje nujno potrebnih surovin

Zagotavljanje oskrbe s surovinami je dejansko naloga podjetij, vloga javnih organov pa je zagotavljati ustrezne okvirne pogoje, da se podjetjem omogoči izvajanje njihove naloge. Komisija namerava skupaj z ekstraktivno in uporabniško industrijo(ok) ter industrijo recikliranja proučiti potencial za usmerjene ukrepe, zlasti na področju recikliranja. Z državami članicami in industrijo bo ovrednotila dodano vrednost in izvedljivost morebitnega programa kopičenja(ok) surovin. Na ravni EU je program kopičenja nafte namenjen zaščiti javne varnosti za države članice in EU[37]. Komisija bo:

- spremljala vprašanja v zvezi z nujno potrebnimi surovinami, da bi določila prednostne naloge, navedeno pa bo nato proučila skupaj z državami članicami in zainteresiranimi stranmi,

- redno posodabljala seznam nujno potrebnih surovin najmanj vsaka tri leta.

5.2. Poštena in trajnostna oskrba s surovinami z globalnih trgov (steber 1)

EU bo dejavno izvajala „diplomacijo surovin“, da se zagotovi dostop do surovin, zlasti nujno potrebnih, s strateškimi partnerstvi in dialogom o politikah.

5.2.1. Razvojna politika in trajnostna oskrba surovin

Trajnostno rudarstvo lahko in mora prispevati k trajnostnemu razvoju. Vendar mnoge države v razvoju, zlasti v Afriki, niso uspele pretvoriti svojega bogastva z viri v trajnostno in vključujočo rast; pogosto so razlog težave pri upravljanju v zvezi regulativnim okvirom ali obdavčenjem. Krepitev upravljanja in transparentnosti ter okolja za trgovino in naložbe na področju surovin je bistvenega pomena za doseganje vključujoče rasti in trajnega razvoja v državah, ki so bogate z naravnimi viri. EU lahko s svojimi razvojnimi politikami in partnerstvi z državami v razvoju igra ključno vlogo pri ustvarjanju situacij, v katerih vsi udeleženi pridobijo, tj. ko razvite države in države v razvoju uživajo koristi trajnostne oskrbe s surovinami, z uporabo domačih finančnih virov iz rudarskega sektorja za trajnostni razvoj pa lahko podpira doseganje ciljev strategij za vključujočo rast in zmanjšanje revščine.

Komisija bo dodatno proučila ta vprašanja v okviru posvetovanja o zeleni knjigi o prihodnosti razvojne politike EU in proračunske podpore ter javnega posvetovanja o poročanju po posameznih državah[38]. EU bo spodbujala partnerske vlade, da razvijejo obsežne programe reform, ki jasno opredeljujejo cilje, kot so izboljšanje davčne ureditve področja rudarstva ter povečanje prihodkov in transparentnosti pogodb, ali krepitev usposobljenosti za uporabo prihodkov za podporo razvojnih ciljev. Večja preglednost bo pomagala družbi in državnim nadzornim organom, da jim vlade in podjetja odgovarjajo za plačilo davkov od prihodkov in

---

37 Direktiva Sveta 2009/119/ES z dne 14 septembra 2009.

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

prejemkov, s čimer se bo zmanjšal obseg goljufij in korupcije, zagotovljeno pa bo tudi bolj predvidljivo okolje za trgovino in naložbe.

Komisija se je junija 2010 v Adis Abebi dogovorila s Komisijo Afriške unije, da se vzpostavi dvostransko sodelovanje glede surovin in razvojnih vprašanj na podlagi pobude za surovine in politiko Komisije Afriške unije o rudarstvu in rudninah, kar je zajeto v dokumentu „African Mining Vision“ iz leta 2009. To sodelovanje bo osredotočeno na tri področja: upravljanje, naložbe ter geološka znanja in spretnosti. V skladu s skupno strategijo EU-Afrika 2011–2013, dogovorjeno na vrhunskem srečanju EU-Afrika v novembru 2010, so predvideni ukrepi glede surovin v okviru partnerstev na področju trgovine, regionalnega gospodarskega povezovanja in infrastrukture. EU in njene države članice bodo sodelovale glede teh vprašanj. Komisija predlaga:

- okrepitev evropske finančne in politične podpore pobudi za preglednost v ekstraktivni industriji (EITI) in pomoč državam v razvoju za njeno izvajanje,

- izmenjavo najboljših praks z mednarodnimi organizacijami, kot so Svetovna banka, Mednarodni denarni sklad in Afriška razvojna banka,

- proučitev načinov za izboljšanje preglednosti v celotni oskrbovalni verigi in reševanje primerov v sodelovanju s ključnimi trgovinskimi partnerji, ko se prihodki iz ekstraktivnih industrij uporabljajo za financiranje vojn in notranjih sporov,

- spodbujanje večjega razkrivanja finančnih informacij za ekstraktivno industrijo, vključno z morebitnim sprejetjem zahteve za poročanje po posameznih državah. Komisija bo upoštevala napredek Upravnega odbora za mednarodne računovodske standarde, ki ga je dosegel pri mednarodnem standardu računovodskega poročanja za ekstraktivne dejavnosti, upoštevala pa bo tudi trenutno stanje zakonodaje tretjih držav, ki delujejo v regiji[39],

- spodbujanje uporabe standardov EU v podjetjih iz EU, ki poslujejo v državah v razvoju, in uporabo referenčnega dokumenta o najboljših razpoložljivih tehnologijah, pa tudi pripravo kodeksa ravnanja družb EU, ki poslujejo v tretjih državah,

- zagotovitev podpore delu OECD na področju skrbnega pregleda v rudarskem sektorju,

- nadaljevanje ocenjevanja, in sicer skupaj z afriškimi državami, izvedljivosti podpore nadaljnjemu sodelovanju med geološkimi raziskavami obeh celin in spodbujanje sodelovanja na tem področju v večstranskih forumih, kot je Unescov mednarodni program geoznanstvenega sodelovanja.

Z naravnimi viri bogate države v razvoju pogosto trpijo zaradi pomanjkanja prometne, energetske in okoljske infrastrukture, kar omejuje njihove možnosti za izkoriščanje mineralnega bogastva v korist svojega prebivalstva.

Evropska komisija, Evropska investicijska banka (EIB) in druge evropske institucije, ki financirajo razvojne dejavnosti, v sodelovanju z afriškimi nacionalnimi in regionalnimi organi, bodo še naprej ocenjevale kako spodbujati najbolj ustrezne infrastrukture in vprašanja,

---

[39] Na primer, zakonodajo o zahtevah glede skrbnega pregleda in poročanja s strani podjetij, ki so del dobavne verige surovin, npr. ameriški zakon „Dodd Frank Wall Street Reform in Consumer Protection Act“.

povezana z upravljanjem, ki lahko prispevajo k trajnostni rabi virov teh držav in olajšajo oskrbo s surovinami, tako da se v posameznih sektorjih uporabi dialog za upravljanje tega procesa. Zlasti bo Evropska komisija (a) ocenila možnost povečanja posojil industriji (ki lahko vključujejo prvine donacij), vključno z rudarskimi projekti ter projekti za izgradnjo rafinerij, in zlasti industrij na koncu proizvodne verige, ter (b) proučila možnost za spodbujanje finančnih instrumentov, ki zmanjšujejo tveganje za gospodarske subjekte na podlagi jamstev, ki jih podpirata EU in Evropski razvojni sklad. Obstoječi skrbniški sklad za infrastrukturo EU-Afrika[40] bi tudi lahko bil v pomoč afriškim državam pri izvajanju te naloge.

Razvojna politika bi morala biti namenjena tudi vzpostavljanju povezav med ekstraktivno industrijo in lokalno industrijo, in sicer z izboljšanjem vrednostne verige in čim večjo diverzifikacijo. Zato je treba spodbujati gradnjo poslovne zmogljivosti, s trgovinskimi sporazumi pa naj se zagotavlja potrebna fleksibilnost za doseganje tega cilja. EU lahko tudi pomaga državam v razvoju, da povečajo svoja geološka znanja[41], ki bi jim omogočila, da bolje ocenijo državne rezerve rudnin, učinkoviteje načrtujejo svoje proračune na podlagi pričakovanih prihodkov od teh rezerv in pridobijo boljši pogajalski položaj pri poslovanju z rudarskimi podjetij.

5.2.2. Krepitev strategije za trgovino s surovinami

Komisija namerava okrepiti strategije za trgovino s surovinami[42], kot je določeno v oddelku 4.2, v skladu z razvojnimi cilji in cilji dobrega upravljanja. Komisija meni, da bi EU morala:

- nadaljevati z razvojem dvostranskega tematskega dialoga o surovinah z vsemi pomembnimi partnerji in okrepiti razprave, ki potekajo v pluri- in multilateralnih forumih (vključno s skupino G-20, Konferenco ZN o trgovini in razvoju – UNCTAD, STO, OECD); opraviti dodatne študije, da se zagotovi boljše razumevanje vpliva izvoznih omejitev na trge surovin, in spodbujati dialog o njihovi uporabi kot orodja politike,

- nadaljnje vključevati vprašanja glede surovin, kot so omejitve izvoza in investicijski vidiki, v sedanja in prihodnja trgovinska pogajanja EU v dvostranskih in večstranskih okvirih,

- prizadevati si za ustanovitev nadzornega mehanizma za izvozne omejitve, ki ovirajo trajnostno oskrbo s surovinami, in za odpravo ovir, ki izkrivljajo trge surovin ali prodajne trge z dialogom kot prednostnim pristopom, vendar tudi z reševanjem sporov, kadar je to upravičeno,

- pri sodelovanju v OECD spodbujati vključevanje ustreznih nečlanic OECD v delo v zvezi s surovinami in raziskati nadaljnje pluri- in multilateralne panoge, vključno z upoštevanjem najboljših praks,

- uporabljati instrumente politike konkurence, da se prepreči izkrivljanje oskrbe s surovinami zaradi protikonkurenčnih sporazumov, združitev ali enostranskih ukrepov udeleženih podjetij,

- nadaljevati navedene ukrepe in dodatno analizirati prednostne naloge glede surovin v zvezi s tretjimi državami prek samostojnih ukrepov, dvostranskih in večstranskih okvirov in

---

40 Sklad je namenjen čezmejnim in regionalnim infrastrukturnim projektom v podsaharski Afriki.

41 Na primer, projekt AEGOS združuje EU in Afriko na področju geoloških raziskav z namenom, da se izboljšata raven in kakovost podatkov o virih, ki so na voljo Afriki.

42 GD trgovina – Politika o surovinah – letno poročilo za leto 2009.

dialoga, še naprej pa bi si morala prizadevati za dosledno trgovinsko politiko EU v zvezi s temi prednostnimi nalogami.

5.3. Spodbujanje trajnostne oskrbe v EU (steber 2)

Strategija Evropa 2020 poudarja potrebo po spodbujanju tehnologij, ki povečujejo naložbe v naravne dobrine EU. Ekstraktivna industrija spada v to kategorijo, vendar njen razvoj ovirata težki regulativni okvir in konkurenca z drugačno rabo zemljišč. Veliko regulativnih vprašanj na tem področju je v pristojnosti držav članic. Komisija zato deluje predvsem kot posrednik za izmenjavo najboljših praks.

Poleg tega se mora pridobivanje surovin v EU izvajati v varnih razmerah. To je pomembno za javno podobo sektorja, hkrati pa je tudi predpogoj za naklonjenost javnosti. Komisija meni, da so naslednje prakse[43] zlasti pomembne pri spodbujanju naložb v ekstraktivne industrije:

– opredelitev nacionalnih politik o rudninah, da se zagotovi gospodarno izkoriščanje surovin, usklajenih z drugimi nacionalnimi politikami, ki temeljijo na načelih trajnostnega razvoja in vključujejo zavezo glede zagotavljanja ustreznega pravnega in informacijskega okvira,

– vzpostavitev politike prostorskega načrtovanja za rudnine, ki vključuje digitalno zbirko geološkega znanja, pregledno metodologijo za določitev rudnih bogastev, dolgoročne ocene regionalnega in lokalnega povpraševanja ter odkrivanje in zaščita rudnih bogastev (ob upoštevanju druge rabe zemljišč), vključno z njihovo zaščito pred posledicami naravnih nesreč,

– uvedba postopka za odobritev iskanja rudnin ter njihovega pridobivanja, ki je jasen, razumljiv, zagotavlja varnost in omogoča racionalizacijo upravnega postopka (npr. uvedba časovne omejitve trajanja postopkov, dovoljevanje vzporednih vlog, reševanje zadev na enem mestu).

Komisija predlaga, da se ob celovitem spoštovanju načela subsidiarnosti skupaj z državami članicami oceni izvedljivost vzpostavitve mehanizma za spremljanje ukrepov s strani držav članic na teh področjih, vključno z razvojem indikatorjev.

Prav tako je pomembno, da se poveča baza znanja, potrebna za učinkovito strategijo za surovine. V kratkoročnem obdobju Komisija predlaga, da se z državami članicami ocenijo možnosti za večje sodelovanje med nacionalnimi geološkimi raziskavami, ki bi omogočile ekonomije obsega, znižale stroške in povečale možnost sodelovanja na skupnih projektih (npr. usklajene baze podatkov o rudninah, Evropski letopis o surovinah). Srednjeročno bi morale vse sinergije usklajeno prispevati k izboljšanju evropske baze znanja o surovinah, zlasti ob upoštevanju prihodnjih priložnosti v okviru programa GMES. Za nekatere surovine, kot je les, se zaradi naraščajočega povpraševanja po energiji iz obnovljivih virov še naprej povečuje konkurenca. Povečano povpraševanje pa ni vedno sorazmerno s ponudbo, kar povzroča večje stroške.

Komisija namerava:

---

[43] „Izboljšanje okvirnih pogojev za pridobivanje rudnin za EU“. Poročilo ad hoc delovne skupine za oskrbo s surovinami o izmenjavi najboljših praks o načrtovanju rabe zemljišč, izdajanju dovoljenj in izmenjavi geološkega znanja. Junij 2010.

– spodbujati delo Ekonomske komisije OZN za Evropo na področju standardizacije v zvezi s poročanjem o rezervah in virih na ravni EU,

– opraviti ustrezne analize glede razpoložljivosti lesa in recikliranega papirja, ob upoštevanju morebitnega povpraševanja s strani gozdarske industrije in sektorja obnovljivih virov energije (biomasa),

– še naprej podpirati ustanavljanje svetov za sektorska znanja in spretnosti na evropski ravni na pobudo zainteresiranih strani, kot so socialni partnerji ali zadevne opazovalne skupine,

– spodbujati raziskave in razvoj v vrednostni verigi surovin, vključno z njihovim pridobivanjem, predelavo in zamenjavo.

5.4. Povečanje gospodarnosti ravnanja z viri in spodbujanje recikliranja (steber 3)

Ker se svetovno povpraševanje po surovinah povečuje, bo treba več prizadevanj vložiti v recikliranje. Z večjim recikliranjem se bo zmanjšal pritisk na povpraševanje po primarnih surovinah, povečala se bo uporaba dragocenih materialov, ki bi bili sicer neizkoriščeni, zmanjšale pa se bodo tudi poraba energije in emisije toplogrednih plinov pri pridobivanju surovin in njihovi predelavi. V okviru vodilne pobude o učinkovitosti virov iz strategije Evropa 2020 bo Komisija leta 2011 predstavila načrt za Evropo, ki gospodarno ravna z viri. V njem bo zajeta vizija za strukturne in tehnološke spremembe, potrebne za prehod na nizkoogljično gospodarstvo, ki gospodarno izkorišča vire in je odporno na podnebne spremembe, do leta 2050, in kako se ta prehod lahko uresniči prek politik, ki najbolj prispevajo k rasti, zaposlovanju in energetski varnosti v EU.

„Urbano rudarstvo“, ki je postopek pridobivanja koristnih materialov iz komunalnih odpadkov, je eden od glavnih virov kovin in rudnin za evropsko industrijo. Uporaba sekundarnih surovin prispeva h gospodarnemu ravnanju z viri, zmanjšanju emisij toplogrednih plinov in ohranjanju okolja. Vendar se celotnega potenciala mnogih od teh virov ne izkorišča in čeprav se je recikliranje komunalnih odpadkov v EU v zadnjih 10 letih podvojilo, obstajajo na tem področju velike razlike med državami članicami. Zaradi pritiskov za zmanjšanje emisij ogljikovega dioksida, varovanje zdravja ljudi in zmanjšanje zunanje odvisnosti je treba še naprej ukrepati v zvezi z ovirami, ki onemogočajo recikliranje. Komisija meni, da se te ovire delijo na tri širše kategorije: „uhajanje“ odpadkov zaradi njihove podstandardne obdelave v EU ali zunaj nje, ovire za razvoj industrije recikliranja in neustrezne inovacije na področju recikliranja.

Boljše izvajanje in uveljavljanje obstoječe zakonodaje EU o odpadkih je bistvenega pomena za spodbujanje gospodarnosti z viri v Evropi. Komisija zato predlaga, da se:

– pregleda tematska strategija o preprečevanju in recikliranju odpadkov v letu 2012 z namenom, da se razvijejo najboljše prakse na področju zbiranja in obdelave ključnih tokov odpadkov, zlasti tistih, ki vsebujejo surovine, ki negativno vplivajo na okolje. Po potrebi je treba tudi izboljšati razpoložljivost statistik o recikliranju;

– podprejo raziskave in pilotni projekti o gospodarnosti z viri in gospodarske spodbude za sisteme za recikliranje ali sisteme nadomestil;

– opravi naknadna ocena pravnega reda EU o odpadkih, vključno z oceno področij, na katerih bi se zakonodaja o različnih tokovih odpadkov lahko uskladila, namen tega pa je,

da se izboljša njena doslednost. To bi vključevalo učinkovitost odvračilnih ukrepov in kazni za kršitve pravil EU o odpadkih;

– pregleda akcijski načrt o trajnostni potrošnji in proizvodnji v letu 2012, da se ugotovi, katere dodatne pobude so potrebne na tem področju;

– prouči možnost za razvoj instrumentov z ekološko zasnovo, da se (i) spodbudi učinkovitejša raba surovin, (ii) zagotovi možnost recikliranja in trajnost proizvodov ter (iii) spodbudi uporaba sekundarnih surovin v proizvodih, zlasti v zvezi z direktivo o okoljsko primerni zasnovi; ter

– oblikujejo nove pobude za izboljšanje konkurenčnosti industrije v EU na področju reciklaže, predvsem z uvedbo novih tržnih instrumentov, ki dajejo prednost sekundarnim surovinam.

Težava z okoljskim dampingom odpadkov se pojavlja tudi pri nezakonitih pošiljkah odpadkov v tretje države. Za nadaljnjo krepitev izvrševanja uredbe o pošiljkah odpadkov Komisija predlaga, da se:

– v letu 2011 zagotovijo natančni in uporabni standardi inšpekcijskih pregledov za odpadke v celotni EU. To bo omogočilo nadaljnja prizadevanja v letu 2012, da se carinskim organom olajša kontrola pošiljk,

– prouči uporaba sredstev 7. okvirnega programa za raziskave, da se izboljšajo tehnologije za odkrivanje, prepoznavanje, sledenje in lociranje nezakonitih pošiljk,

– prouči možnost uporabe globalnega sistema potrjevanja za obrate za recikliranje pri izvozu tokov odpadkov na podlagi okolju prijaznih meril za upravljanje,

– dela na mreži IMPEL[44] in sodeluje z državami članicami, da se oceni izvedljivosti formalnega mehanizma na ravni EU za uveljavljanje pravnega reda EU.

5.5 Inovacije: medsektorsko vprašanje

Surovine so ključni element konkurenčnosti industrije in razvoja številnih okolju prijaznih in čistih tehnologij. Inovacije so bistvena prvina potenciala EU na tem področju in lahko igrajo vlogo pri spopadanju z izzivi iz treh stebrov pobude za surovine. V celotni vrednostni verigi obstaja potreba po inovacijah, pa tudi pri ekstrakciji, trajnostni predelavi, ekološkem oblikovanju, recikliranju, novih materialih, zamenljivosti, učinkovitosti virov in načrtovanju rabe zemljišč. Komisija bo proučila potrebo po sprožitvi partnerstva za inovacije na področju surovin v okviru vodilne pobude iz strategije Evropa 2020 – Unija inovacij[45].

6. POT NAPREJ

Dostop do blaga in surovin je bistvenega pomena za ohranjanje proizvodne zmogljivosti gospodarstva in zagotavljanje blaginje državljanom. Blago in surovine izvirajo iz vsega sveta in tudi iz Evrope. Izziv je zagotoviti, da se potrebe po blagu in surovinah izpolnjujejo na

---

44 Evropsko omrežje za izvajanje in uveljavljanje okoljskega prava.

45 COM(2010) 546.

način, ki podpira širše cilje za razvoj v državah izvora, varstvo okolja, odprto trgovino in stabilnih trgov, ki ne predstavljajo tveganja za gospodarstvo na splošno.

V vseh razredih blaga in surovin je prišlo do povečanja finančne dejavnosti. Zagotavljanje, da ta razvoj podpira in ne zmanjšuje dostopa do blaga in surovin ali destabilizira evropskega gospodarstva ali gospodarstva držav v razvoju, je zato zelo pomemben politični pomislek na evropski in mednarodni ravni. Ti trgi še naprej služijo realnemu gospodarstvu, tako da pomagajo pri oblikovanju cen in omogočajo zavarovanje tveganj na trgu.

Cene izvedenih finančnih instrumentov in pripadajočih primarnih proizvodov so medsebojno povezane. Njihova dinamika je izziv za veljavne paradigme, razumevanje cen primarnih proizvodov pa postaja vse težje. Celovitost in preglednost trgov izvedenih finančnih instrumentov je treba okrepiti in Komisija meni, da je treba spodbujati večje razumevanje tega razvoja. Zato je Komisija sprožila več pobud na področju finančnih storitev, kot je navedeno v oddelku 3.2, proučila pa bo tudi, v kolikšni meri so potrebne nadaljnje izboljšave na področju preglednosti in dostopnosti informacij o blagovnih borzah. Ta povečana preglednost finančnih kot tudi fizičnih aktivnosti trgovanja mora omogočati regulatorjem in udeležencem na trgu, da bolje razumejo vzajemno delovanje med finančnimi trgi in blagovnimi borzami, pomagati pa mora tudi pri preprečevanju zlorab.

Komisija bo tudi proučila nadaljnje možnosti politike za krepitev zanesljivosti preskrbe s hrano. Ugotovitve o vsakem od vprašanj bodo vključene v dejavnosti G-20 v tem letu, zlasti glede na prednost, ki jo je francosko predsedstvo namenilo reševanju cen surovin in zanesljivosti preskrbe s hrano.

Ker sta trajnostno povpraševanje in ponudba surovin pomemben tekoči izziv, namerava Komisija okrepiti tudi izvajanje svoje pobude za surovine v celostni strategiji, ki temelji na treh stebrih. Poleg tega bo imela Komisija redne javne razprave na letnih tematskih dogodkih, ki bodo namenjeni ozaveščanju o prihodnjih izzivih in pregledu doseženega napredka.

Priloga

Koncentracija proizvodnje nujno potrebnih surovin ter stopnja njihovega recikliranja in zamenljivosti

Nujno potrebnih je 14 navedenih surovin, ker je tveganje premajhne ponudbe in njegovega vpliva na gospodarstvo višji v primerjavi z večino drugih surovin. Visoko tveganje premajhne ponudbe je predvsem posledica dejstva, da velik delež svetovne proizvodnje v glavnem prihaja iz peščice držav: Kitajske (antimon, fluorit, galij, germanij, grafit, indij, magnezij, redke zemljine, volfram), Rusije (platinske kovine), Demokratične republike Kongo (kobalt, tantal) in Brazilije (niobij in tantal). Ta koncentracija proizvodnje je v mnogih primerih povezana z nizko stopnjo zamenljivosti in recikliranja surovine.

Surovina	Glavni proizvajalci (2008, 2009)	Glavni vir uvoza v EU (2007 ali 2006)	Stopnja odvisnosti od uvoza	Zamenljivost	Stopnja recikliranja
Antimon	Kitajska 91 %	Bolivija 77 %	100 %	0,64	11 %
	Bolivija 2 %	Kitajska 15 %			
	Rusija 2 %	Peru 6 %			
	Južna Afrika 2 %				
Berilij	ZDA 85 %	ZDA, Kanada, Kitajska, Brazilija (*)	100 %		
	Kitajska 14 %				
	Mozambik 1 %				
Kobalt	Demokratična republika Kongo 41 %	Demokratična republika Kongo 71 %	100 %	0,9	16 %
	Kanada 11 %	Rusija 19 %			
	Zambija 9 %	Tanzanija 5 %			
Fluorit	Kitajska 59 %	Kitajska 27 %	69 %	0,9	0 %
	Mehika 18 %	Južna Afrika 25 %			
	Mongolija 6 %	Mehika 24 %			
Galij	ni podatka	ZDA, Rusija (*)	(*)	0,74	0 %
Germanij	Kitajska 72 %	Kitajska 72 %	100 %	0,8	0 %
	Rusija 4 %	ZDA 19 %			
	ZDA 3 %	Hongkong 7 %			
Grafit	Kitajska 72 %	Kitajska 75 %	95 %	0,5	0 %
	Indija 13 %	Brazilija 8 %			ni podatka
	Brazilija 7 %	Madagaskar 3 %			
		Kanada 3 %			
Indij	Kitajska 58 %	Kitajska 81 %	100 %	0,9	0,30 %
	Japonska 11 %	Hongkong 4 %			
	Koreja 9 %	ZDA 4 %			
	Kanada 9 %	Singapur 4 %			
Magnezij	Kitajska 56 %	Kitajska 82 %	100 %	0,82	14 %
	Turčija 12 %	Izrael 9 %			
	Rusija 7 %	Norveška 3 %			
		Rusija 3 %			
Niobij	Brazilija 92 %	Brazilija 84 %	100 %	0,7	11 %
	Kanada 7 %	Kanada 16 %			
Platinske kovine	Južna Afrika 79 %	Južna Afrika 60 %	100 %	0,75	35 %
	Rusija 11 %	Rusija 32 %			

	Zimbabve 3 %	Norveška 4 %			

Redke zemljine	Kitajska 97 %	Kitajska 90 %	100 %	0,87	1 %
	Indija 2 %	Rusija 9 %			
	Brazilija 1 %	Kazahstan 1 %			
Tantal	Avstralija 48 %	Kitajska 46 %	100 %	0,4	4 %
	Brazilija 16 %	Japonska 40 %			
	Ruanda 9 %	Kazahstan 14 %			
	Demokratična republika Kongo 9 %				
Volfram	Kitajska 78 % (6,1)	Rusija 76 %	73%	0,77	37%
	Rusija 5 % (6,5)	Bolivija 7 %			
	Kanada 4 %	Ruanda 13 %			

(*) Se zelo spreminja.

Opomba: odvisnost od izvoza se izračuna kot „neto uvoz / (neto uvoz + produkcija v EU)“.

Vir: zbrano na podlagi poročila „Nujno potrebne surovine za EU“ ad-hoc delovne skupine za opredelitev nujno potrebnih surovin skupine za dobavo surovin. Junij 2010.