

CS

CS

CS



EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 2.2.2011
KOM(2011) 25 v konečném znění

**SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU
HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ**

ŘEŠENÍ VÝZEV V OBLASTI KOMODITNÍCH TRHŮ A V OBLASTI SUROVIN

1. Úvod

V minulých letech ve zvýšené míře kolísaly komoditní trhy a došlo na nich k nebývalým výkyvům cen. Ceny na všech hlavních komoditních trzích, včetně trhů s energií, kovy a nerosty, zemědělskými produkty a potravinami, v roce 2007 prudce vzrostly a maxima dosáhly v roce 2008, od druhé poloviny roku 2008 silně klesly a od léta 2009 opět znovu rostou. Tyto cenové výkyvy se v odlišné míře promítly do spotřebitelských cen a mnohdy způsobily sociální nepokoj a strádání.

Hlavní příčinou současného vývoje je řada změn, ke kterým dochází ve vzorcích globální nabídky a poptávky, jakož i krátkodobé šoky na klíčových komoditních trzích a trzích se surovinami. V letech 2002 až 2008 se díky vysokému globálnímu ekonomickému růstu, zejména v rozvíjejících se zemích (např. v Číně), výrazně zvýšila poptávka po surovinách. Další rychlá industrializace a urbanizace v zemích, jako je Čína, Indie a Brazílie, tento nárůst poptávky ještě posílí. Čína je už nyní největším spotřebitelem kovů na světě – např. její podíl na spotřebě mědi za posledních deset let vzrostl z 12 % na asi 40 %¹. Negativní dopad na kolísání cen měla také řada strukturálních problémů v dodavatelském a distribučním řetězci různých komodit, včetně problémů s dostupností dopravní infrastruktury a služeb. K tomuto vývoji dochází v době, kdy evropský průmysl potřebuje pro zachování konkurenceschopnosti účinný a zajištěný přístup k surovinám.

Tyto trhy navíc stále silněji ovlivňuje finanční sektor, neboť v minulých letech výrazně vzrostly finanční investice do trhů s komoditními deriváty. Např. v letech 2003 až 2008 zvýšili institucionální investoři své investice do komoditních trhů z 13 miliard EUR (v roce 2003) na 170 až 205 miliard EUR (v roce 2008). Třebaže finanční krize tento vzestupný trend přerušila, v roce 2010 dosáhly investice na mnoha trzích svého maxima z roku 2008 či ho dokonce překročily, významně vzrostly zejména investice indexových obchodníků. I když debata na téma relativní důležitosti řady faktorů ovlivňujících ceny komodit ještě není u konce, je zřejmé, že výkyvy cen na různých komoditních trzích spolu stále více souvisí a že na těchto trzích vzrostl vliv finančních trhů².

Tento vývoj způsobil, že je stále častěji požadována politická reakce, která má zmírnit negativní důsledky těchto výkyvů, které postihly jak výrobce, tak spotřebitele, zejména ty nejzranitelnější. Zabývali se jím političtí představitelé na nejvyšší úrovni, včetně účastníků posledního summitu G20.

Výzvy spojené s cenami komodit a surovin jsou úzce propojené a mají vliv na politiky v oblasti finančních trhů, rozvoje, obchodu, průmyslu a vnějších vztahů. Evropská komise proto přijala několik iniciativ. V roce 2008 zahájila iniciativu v oblasti surovin³ a upozornila tím na to, že je strategicky důležité určit politiky v této oblasti. Od té doby v tomto rámci přijímá opatření, jež řeší přístup k surovinám jak v EU, tak i mimo ni, jakož i účinnost zdrojů

¹ World Metals Statistics Bureau – ročenka 2009.

² Hodnotící zpráva americké Komise pro obchodování termínových kontraktů na komodity (CFTC) „Staff report on commodity swap dealers and index traders with Commission recommendations“, Washington 2008. American Economic Review; Sdělení Komise KOM(2008) 821 „Ceny potravin v Evropě“ a související pracovní dokument útvarů Komise SEK(2008) 2971 „Task force on the role of speculation in agricultural commodities price movements - Is there a speculative bubble in commodity markets?“.

³ KOM(2008) 699 „Iniciativa v oblasti surovin – uspokojení kritických potřeb pro růst a zaměstnanost v Evropě“.

a recyklaci. Rovněž se začala podrobně obecně zabývat komoditním trhem, zejména vývojem cen potravin a jejich zabezpečením⁴. V reakci na finanční krizi Komise přijala řadu opatření ke zlepšení regulace, integrity a transparentnosti finančních trhů a nedávno vypracovala návrh regulace trhů s energií.

Toto sdělení podává přehled toho, čeho bylo v každé z dotčených oblastí dosaženo, a představuje plánované kroky pro pokračování v této práci. Ta je součástí strategie Evropa 2020 pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění, a úzce souvisí s její stěžejní iniciativou „Evropa účinněji využívající zdroje“⁵. Tato činnost naváže na práci skupiny G20, která se na summitu v Pittsburghu dohodla, že je třeba „pro řešení nadměrně kolísajících cen komodit zlepšit regulaci, fungování a transparentnost finančních a komoditních trhů“⁶. Tento závazek potvrdil v listopadu 2010 summit G20 v Soulu, který přislíbil řešit kolísání trhu s potravinami a nadměrné kolísání cen fosilních paliv⁷.

2. VÝVOJ NA GLOBÁLNÍCH KOMODITNÍCH TRZÍCH

Vývoj na komoditních trzích rozhodujícím způsobem ovlivnily zásadní okolnosti, jako neočekávané změny v globálních ekonomických podmínkách ve spojení s výrazným nárůstem poptávky rozvíjejících se tržních ekonomik⁸. Dalšími faktory, které rovněž hrály klíčovou roli jsou výpadky v dodávkách a měnová politika, v posledních letech pak i řada politických *ad hoc* intervencí. Vývozní omezení, opatření na hranicích a změny v politice skladování měly dopad na ceny potravin v době před jejich krizí v roce 2008. Zemědělská půda se ve zvýšené míře začala využívat pro výrobu obnovitelné energie, což posílilo propojení mezi vývojem cen zemědělských výrobků a energií. Negativní dopad na výkyvy cen měla také řada strukturálních problémů v dodavatelském a distribučním řetězci různých komodit⁹.

Každý komoditní trh funguje různě v závislosti na charakteru komodity, potřebách obchodníků a historickém vývoji. Neexistuje žádný jednotný model organizace komoditních trhů a tedy ani možnost ovlivnit vývoj cen. V některých oblastech je obchodování s komoditami značně jednotné, zatímco na jiných trzích se způsob obchodování může měnit v závislosti na zvláštních potřebách konkrétních účastníků trhu. Trhy s deriváty¹⁰ založené na komoditách existují již dlouho a jsou důležité pro zajišťování rizik výrobců i uživatelů různých komodit. Stejně jako je možné obchodovat se zásadními komoditami různým způsobem, lze s deriváty obchodovat na dvoustranné bázi, prostřednictvím mimoburzovního obchodu obecně zvaného „obchodem přes přepážku“ („*over the counter*“ či „OTC“), nebo prostřednictvím organizovaných burz. Kromě toho se na jednotlivých trzích liší role finančních institucí, jakož i důležitost derivátů. V následujících kapitolách se rozebírá specifický vývoj na trzích s energií a zemědělskými komoditami a rostoucí vzájemná závislost komoditních trhů a příslušných finančních trhů.

⁴ KOM(2009) 591 „Lepší fungování potravinového řetězce v Evropě“ a KOM(2010) 127 „Rámec politiky EU pro pomoc rozvojovým zemím při řešení problémů při zabezpečování potravin“.

⁵ KOM(2010) 2020 „Evropa 2020“ a KOM(2011) 21 „Evropa účinněji využívající zdroje – stěžejní iniciativa strategie Evropa 2020“.

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

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

⁸ Viz například Mezinárodní organizace komisí pro cenné papíry (IOSCO), Task Force on Commodity Futures, zpráva pro skupinu G20, listopad 2010.

⁹ KOM(2009) 591 „Lepší fungování potravinového řetězce v Evropě“.

¹⁰ Derivát lze definovat jako finanční aktivum, obecně jako smlouvu mezi dvěma nebo více stranami, která odvozuje svou hodnotu od jiných aktiv, cenných papírů či dokonce indexů.

2.1. Vývoj na fyzických trzích

2.1.1. *Energie (ropa, elektřina, plyn)*

Trhy s ropou a ropnými produkty jsou integrované, likvidní a globální. Obecně se má za to, že rozhodující vliv na ně mají ekonomické faktory, ovlivňují je však také zeměpisně-politické aspekty, činnost Organizace zemí vyvážejících ropu (OPEC) a nefyzické obchody. V oblasti nástrojů pro finanční a derivátní investice a v oblasti obchodních technologií došlo k výraznému vývoji. Summit skupiny G20 v Soulu vyzdvihl důležitost dobře fungujících a transparentních trhů s energií pro ekonomický růst. Tématy jsou transparentnost fyzického trhu, kolísání cen fosilních paliv a postupné odstranění neefektivních dotací na fosilní paliva.

Trh s plynem, který je stále více ovlivňován rozvojem nekonvenčních zdrojů, je tradičně založen na dlouhodobých smlouvách uzavíraných v rámci tzv. obchodu OTC. V důsledku častého využívání zkapalněného zemního plynu (LNG) se začal plyn ve zvýšené míře obchodovat na globálním a likvidním trhu, který začíná stále více fungovat jako komoditní trh. Trh s elektřinou je ze všech trhů s energií v globálním měřítku nejméně významný, neboť přenos elektřiny na dlouhou vzdálenost omezují fyzikální aspekty (nemožnost skladování a ztráty energie). Zeměpisný rozsah tohoto trhu je proto menší než rozsah trhů s jinými energetickými komoditami.

Trhy EU s elektřinou (a plynem) se postupně v důsledku vnitřního trhu silněji integrují. Vyvinuly se na nich energetické burzy nebo jiné organizované trhy a trhy, na kterých makléři uskutečňují obchody OTC, které se dají využít jak pro fyzické dodávky, tak i pro zajišťování. Tržní ceny i nadále velmi citlivě reagují na dostupnost skutečné a očekávané výroby, neboť elektřinu nelze v průmyslovém měřítku skladovat.

2.1.2. *Zemědělství a zajišťování dodávek potravin*

Většina zemědělských komodit, zejména plodiny, je závislá na výrazných sezónních modelech výroby a jejich dodávky se vždy nemohou rychle přizpůsobit změnám cen či poptávky. To znamená, že pro zemědělské trhy je do jisté míry typická nestálost. Rostoucí napětí na zemědělských trzích mohou zvýšit strukturální vlivy, jako je demografický růst, zvýšené využívání zemědělské půdy a dopady změny klimatu. Nedávno však dosáhlo kolísání cen zemědělských komodit dosud nebývalé úrovně. Stalo se tomu jak na trzích EU, tak i na mezinárodních trzích a na okamžitých a termínových trzích. V rámci EU vedly postupné reformy společné zemědělské politiky (SZP) ke značnému omezení podpory cen a souvisejících opatření. V důsledku těchto skutečností jsou výrobci komodit a obchodníci s nimi více ohroženi vývojem tržních cen a – třebaže to neplatí pro všechna zemědělská odvětví – více tíhnou k využívání termínových trhů, aby zajistili rizika. Objem obchodu s opcemi a deriváty OTC také roste. Tyto faktory do určité míry vysvětlují zvýšenou aktivitu na burzách v Evropě a v jejich souvislosti vyvstávají zejména dvě otázky: zajišťování dodávek potravin a nutnost větší transparentnosti trhů se zemědělskými deriváty.

Zajišťování dodávek potravin má být jedním z hlavních témat budoucí reformy v rámci SZP¹¹. Pokud má silně konkurenční potravinářský průmysl zůstat důležitou součástí ekonomiky a obchodu EU a na mezinárodních trzích nadále hrát významnou roli, je nezbytné, aby zemědělské odvětví bylo silné. Z toho důvodu souhlasila EU v rámci rozvojového kola

¹¹ KOM(2010) 672 „SZP do roku 2020“.

z Dohá s důležitým balíčkem v oblasti zemědělství s podmínkou, že bude dosaženo ambiciózní, vyvážené a ucelené celkové dohody.

Nadměrné kolísání cen potravin má negativní dopad jak na výrobce, tak i na spotřebitele a závažné důsledky pro zajišťování dodávek potravin v rozvojových zemích, které potraviny dováží. V době rekordního nárůstu cen potravin (např. v letech 2007–2008) omezilo mnoho chudých rozvojových zemí svůj příjem potravin¹². Zvýšení cen potravin v roce 2010 může u slabších spotřebitelů ve světě vést k dalšímu nárůstu podvýživy, humanitárních potřeb, sociálního napětí a neklidu. Třebaže celosvětově vysoké ceny mohou povzbudit zemědělskou výrobu, mechanismy promítání cen mnohdy fungují nedokonale. V mnoha rozvojových zemích často nemají komoditní trhy napojení na světové trhy, nebo se cenové signály v lepším případě promítají do cen na domácím trhu se značnou časovou prodlevou, takže domácí nabídka reaguje mnohokrát opožděně.

Řada analýz vypracovaných Organizací OSN pro výživu a zemědělství, OECD, Komisí a jinými subjekty se zaměřila na vývoj nabídky a poptávky, který negativně ovlivňuje krátkodobé ekonomické a politické faktory (mj. omezení vývozu), jež jsou částečně příčinou pozorovaného nadměrného kolísání cen. Změny cen zesílily mj. také faktory specifické pro finanční trhy. Třebaže nejistota přetrvává, na základě výhledů, které pro zemědělské komodity vypracovalo několik organizací (mj. i nejnovější střednědobé analýzy Komise), lze v souvislosti s nimi dojít ke třem závěrům:

- očekává se, že ceny zemědělských komodit zůstanou na úrovni vyšší než je historický průměr a zastaví tak – alespoň v dohledné budoucnosti – jejich dlouhodobý sestupný trend,
- očekává se, že kolísání cen bude i nadále výrazné, ačkoli není jasné, jaké jsou jeho příčiny a jak dlouho bude trvat,
- ceny vstupů v zemědělství také pravděpodobně zůstanou ve srovnání s minulostí vyšší.

Z výše uvedených faktorů společně vyplývá, že vyšší ceny zemědělských komodit nepovedou nutně k vyšším příjmům zemědělců, zejména pokud jejich marže sníží zvýšené náklady. Kromě toho je zřejmé, že se země, které jsou čistými dovozci potravin, a obecněji nejzranitelnější spotřebitelé mohou dostat do obtížné situace, pokud dojde k inflaci cen potravin. Třebaže jistá míra nestálosti je zemědělským trhům vlastní, nadměrné kolísání neprospěje ani výrobcům ani uživatelům.

2.1.3. *Suroviny*

Mezi suroviny patří kovové a průmyslové nerosty, stavební materiály, dřevo, přírodní kaučuk. Se surovinami se na rozdíl od elektřiny obchoduje v globálním měřítku. Pokud jde o ceny a trhy, rozlišuje se především, zda se suroviny obchodují na burze či ne. Například obecné kovy, jako hliník, měď, olovo, nikl, cín a zinek, se obchodují na burzách, z nichž celosvětově největší je London Metals Exchange (LME). Řada surovin kritických pro EU, jako kobalt, gallium, indium a vzácné zeminy, se však na LME neobchodují. Trh s těmito surovinami je méně transparentní a objem obchodovaných surovin je ve srovnání s jinými surovinami velmi malý.

¹² FAO, WFP, The State of Food Insecurity in the World, říjen 2010.

Pokud jde o nabídku a poptávku, podléhají globální trhy s kovy a nerosty obecně cyklickým výkyvům. Díky celosvětově silnému ekonomickému růstu, zejména v rozvíjejících se zemích, však v letech 2002 až 2008 výrazně vzrostla poptávka po surovinách. To vedlo k nebývale vysokým cenám. Nejnovější trendy naznačují, že poptávku po surovinách opět ovlivní budoucí vývoj rozvíjejících se ekonomik a rychlé rozšíření základních technologií.

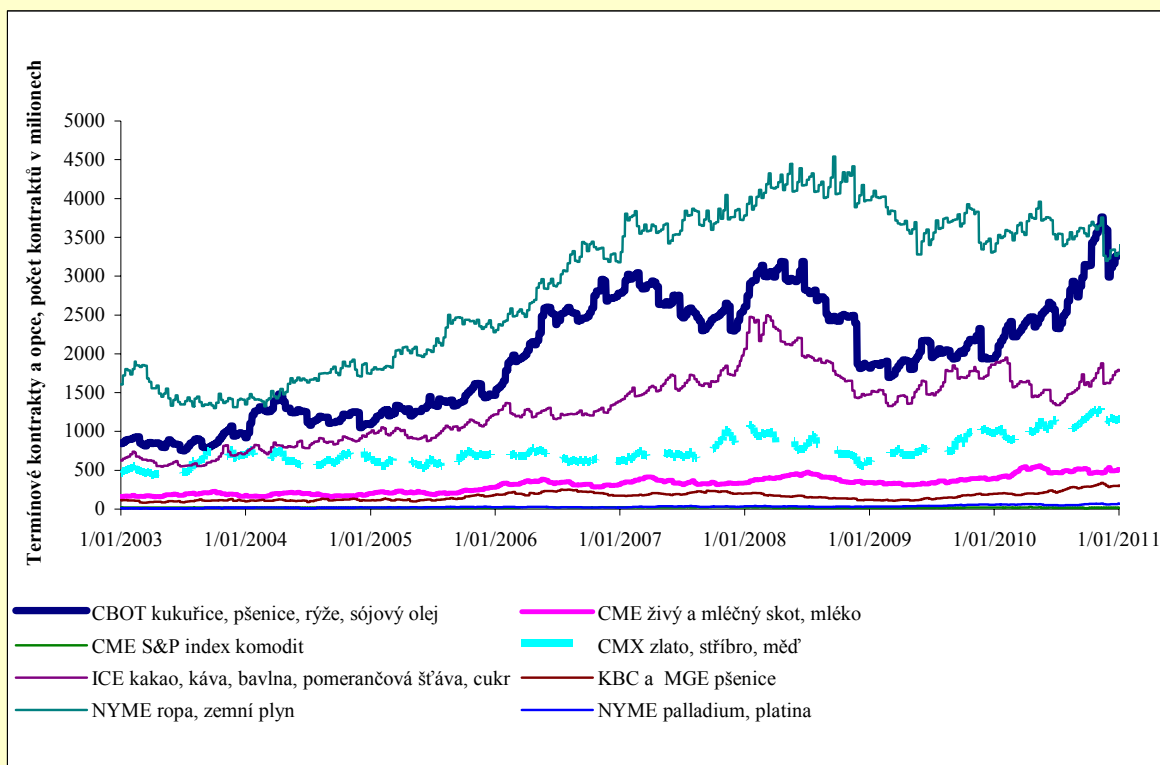
Na těchto trzích roste obava, kterou vzbuzují opatření přijímaná jistými zeměmi s cílem zajistit jejich domácímu průmyslu výsadní přístup k surovinám (mj. prostřednictvím vývozních omezení). Tato opatření narušují globální trhy a způsobují nejistotu ohledně normálního toku komodit. Taková opatření mohou podobně zasáhnout jak vyspělé, tak i rozvojové země, neboť prakticky žádná ekonomika není soběstačná, pokud jde o všechny suroviny. Obzvláště nejméně rozvinuté země mohou být mimořádně závislé na dovozu komodit a neexistence multilaterálních ustanovení v některých oblastech (např. v oblasti vývozních cel) by je mohla negativně poznamenat. Kromě toho reagují podniky na kolísání cen různě, např. vytvářením zásob, uzavíráním dlouhodobých smluv či zajišťováním cen formou termínových smluv. Některé z těchto reakcí mohou nedostatečné dodávky ještě snížit.

2.2. Rostoucí vzájemná závislost komoditních trhů a souvisejících finančních trhů

Komoditní deriváty umožňují výrobcům a uživatelům zajišťovat rizika spojená s fyzickou výrobou a cenovou nejistotou. Stále častěji jsou považovány za ryze finanční investice. V této souvislosti v minulých letech výrazně zesílily toky finančních investic do trhů s komoditními deriváty (viz graf 1).

Tím že stále více účastníků trhu hledá nástroje řízení rizik a investiční příležitosti, jsou komoditní a finanční trhy stále více propojené. Dobře fungující trhy s deriváty posilují likviditu, účinnost a přístupnost okamžitých trhů a naopak. Vhodné a důvěryhodné informace o základních tržních údajích, jako je např. objem výroby a spotřeby, kapacita sítí a potrubí atd., jakož i intenzita obchodu s komoditami jsou nezbytné pro transparentní a řádnou tvorbu cen jak na okamžitých trzích, tak i trzích s deriváty. Trhy s deriváty však nevyužívají pouze obchodní společnosti pro účely řízení rizik, nýbrž také finanční orgány, pro něž jsou součástí jejich strategií pro rozdělení rizik. Kromě toho slouží ceny termínových kontraktů na komodity (tj. deriváty zapsané v organizovaných obchodních systémech) často jako referenční hodnota a ovlivňují maloobchodní ceny energií a potravin pro spotřebitele EU.

Graf č. 1: Transakce na trzích s komoditními deriváty (Celkový počet kontaktů – termínované kontakty a opce)



Zdroj: U.S. Commodity Futures Trading Commission. (via Reuters Ecowin).

Velmi typické pro derivátové kontrakty je, že se jejich hodnota odvíjí od hodnoty základního trhu, ke kterému se vztahují. Obzvláště to platí v případě, kdy je základním trhem trh fyzický. Ceny komoditních derivátů a základních fyzických komodit jsou proto vzájemně propojené. Trhy s komoditními deriváty proto nemohou být posuzovány odděleně od komoditních trhů a naopak.

Avšak rozpoznat, jak mezi finančními a fyzickými trhy probíhá vzájemné ovlivňování, je komplexní záležitost. Určení těchto korelací ztěžuje skutečnost, že ne všechny fyzické trhy fungují stejně. Ovlivňuje je řada různých faktorů, některé z nich pouze na jednotlivých trzích, což v různých odvětvích vede k odlišné dynamice trhu. V současné době ještě více ztěžuje posouzení skutečné povahy a rozsahu propojení mezi tvorbou cen na komoditních trzích a rostoucím významem trhů s deriváty nedostatečná transparentnost těchto trhů.

I když je zřejmé, že mezi pozicemi na trzích s deriváty a okamžitými cenami existuje silná korelace, přesto je stále obtížné posoudit v plné míře, jaké důsledky má interakce a výkyvy na trzích s deriváty pro kolísání základních fyzických trhů. Určení těchto korelací ještě ztěžuje skutečnost, že ne všechny fyzické trhy fungují stejně a v různých odvětvích funguje různá dynamika trhu. Je proto nutné dále usilovat o lepší pochopení tohoto vývoje¹³.

Již nyní je však nepochybné, že by měla být posílena transparentnost a oznamovací povinnost jak na základních fyzických trzích, tak i trzích s deriváty. Větší transparentnost a snazší přístup k informacím o fyzických trzích umožní investorům přijímat fundovaná rozhodnutí, účastnit se procesu určování cen a snáze rozeznat zneužívání trhu a předcházet mu. Kolísání

¹³ Částečně se tak již děje (viz oddíl 3.2) v rámci úzké spolupráce s příslušnými mezinárodními partnery (především z USA), která má za cíl zajistit soudržnost regulace.

cen kromě toho současně ukázalo, že účastníci fyzických trhů musí mít i nadále možnost zajišťovat své ceny, přičemž je nutné zajistit přesnou a účinnou kontrolu vývoje na trhu. To je obzvláště důležité v případě rozvojových zemí dovážejících potraviny. V této souvislosti je také možné zvážit přijetí dodatečných cílených regulačních opatření, jako je např. zavedení limitů pozic, pokud by to bylo považováno za nutné.

3. POLITICKÁ REAKCE EU NA VÝVOJ NA KOMODITNÍCH TRZÍCH

Na úrovni EU byla vypracována iniciativa, jejímž cílem bylo posílit dohled nad obchodováním na trzích s energií, jakož i integritu a transparentnost tohoto obchodování¹⁴. Vznikla rovněž řada iniciativ za účelem zlepšení fungování potravinového řetězce a zvýšení transparentnosti na trzích se zemědělskými komoditami. V rámci probíhajících reforem regulačního rámce pro finanční trhy Komise rovněž vymezila opatření ke zvýšení integrity a transparentnosti trhů s komoditními deriváty.

3.1. Fyzické trhy

3.1.1. Energie (ropa, elektřina, plyn)

Komise předložila návrh na stanovení jasných pravidel, která se týkají zákazu zneužívání trhu na velkoobchodních trzích s elektřinou a plynem a která se opírají o rozsáhlý rámec EU pro sledování trhů a o nové donucovací pravomoci regulačních orgánů¹⁵, čímž prokázala svou připravenost jednat v zájmu zajištění řádného fungování trhů s energií. Tento přístup přispěje k tomu, aby evropské podniky a občané využili výhod vnitřního trhu, a zároveň je dobrým příkladem způsobu řešení výzev vyplývajících z rostoucí vzájemné závislosti komoditních trhů a souvisejících finančních trhů. Navrhované nařízení o integritě a transparentnosti trhu s energií¹⁶ poskytne evropským a vnitrostátním orgánům nástroje pro zjišťování případů zneužívání trhu na velkoobchodních trzích s elektřinou a plynem:

- Evropská agentura pro spolupráci energetických regulačních orgánů (ACER) bude zodpovídat za sledování trhů, jehož cílem bude odhalit možné případy zneužití.
- Obchodníkům bude zakázáno využívat důvěrných informací pro účely vlastních transakcí či pro účely manipulace s trhem, což by uměle zvýšilo ceny, které by pak neodpovídaly dostupnosti energie, nákladům na její výrobu nebo kapacitě pro její skladování či přepravu.
- Spolupráce mezi fyzickými (ACER) a finančními (ESMA) regulačními orgány trhu bude posílena.

Komise je odhodlána zajistit, aby požadavky na transparentnost základních údajů týkajících se trhů s plynem a elektřinou byly účinné a odpovídaly potřebám trhu.

¹⁴ Trh s povolenkami v rámci systému EU pro obchodování s emisemi uhlíku není předmětem tohoto sdělení, neboť povolenkami se nerozumí komodity v obecném slova smyslu. Komise se touto otázkou zabývala ve sdělení KOM(2010) 796 „Posílený rámec dohledu nad trhem pro systém EU pro obchodování s emisemi“.

¹⁵ Tento oddíl se nezabývá jinými otázkami spojenými s energií, jako je například bezpečnost a ochrana nebo celková soudržnost a účinnost vnější politiky EU v oblasti energie. Tyto otázky jsou předmětem sdělení s názvem „Energie 2020 Strategie pro konkurenceschopnou, udržitelnou a bezpečnou energii“, KOM(2010) 639.

¹⁶ Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o integritě a transparentnosti trhu s energií – KOM(2010) 726, prosinec 2010.

3.1.2. Zemědělství a zajišťování dodávek potravin

Vzhledem k četnosti příčin kolísání cen neexistuje jediné a jednoduché řešení zjištěných problémů. To platí zejména z toho důvodu, že specifický charakter zemědělské výroby (souvislost mezi zajišťováním dodávek potravin a životním prostředím, včetně závislosti zemědělské výroby na životních cyklech, počasí a ročních obdobích, sanitárních podmínkách a výskytu škůdců) dále komplikuje možný dopad politických variant.

Jedna klíčová oblast činnosti se nicméně týká zlepšování informací o trzích. Odvětví zemědělství využívá velkého množství informací o zemědělské výrobě, spotřebě a zásobách poskytnutých veřejnými zdroji (Světovou bankou, FAO/OECD, ministerstvem zemědělství USA, EU, ABARE) nebo komoditními orgány (zejména Mezinárodní radou pro obiloviny). Zcela jinak je tomu s informacemi o komoditách, jako jsou kovy, minerály a energie. Informace o trhu vlastní a zpravidla poskytuje dané průmyslové odvětví. Kvalita a včasnost informací o národních a regionálních zásobách potravin a o výhledech týkajících se výroby a spotřeby potravin by mohly být přesto nadále zlepšovány. Země G-20 požádaly „Světovou banku, aby společně s dalšími příslušnými mezinárodními agenturami spolupracovala na vypracování opatření, jejichž cílem by bylo zlepšit informace o národních a regionálních zásobách potravin a o výhledech týkajících se výroby potravin“. Tato opatření bude Komise plně podporovat.

Vzhledem k tomu, že se Společná zemědělská politika EU stále více zaměřuje na trhy, stávají se informace o vývoji na komoditních trzích a transparentnost těchto trhů klíčovými prvky úsilí o zajištění řádného fungování zemědělsko-potravinářského řetězce:

- Členské státy Komisi pravidelně předkládají celou řadu údajů, které jsou zveřejňovány na internetu¹⁷ a projednávány s poradními výbory zúčastněných stran.
- Za účelem posílení transparentnosti cen¹⁸ statistický úřad Komise vyvinul nástroj pro sledování cen potravin. V současné době se projednávají způsoby zdokonalení tohoto nástroje.
- Útvary Komise pravidelně vypracovávají a zveřejňují střednědobý výhled pro hlavní trhy se zemědělskými komoditami¹⁹.

Komise zřídila fórum na vysoké úrovni pro lepší fungování potravinového řetězce²⁰, které neřeší samotné kolísání cen, nýbrž promítání vývoje cen v průběhu celého dodavatelského řetězce, dále zkoumá vztahy mezi podniky, konkurenceschopnost potravinářského průmyslu, zemědělsko-potravinářskou logistiku a nástroj pro sledování cen potravin.

Investice do zemědělství v mnoha rozvojových zemích byly v průběhu posledních desetiletí nedostatečné²¹, což se výrazně projevilo nárůstem cen potravin. Rozvojová politika EU uznala

¹⁷ Viz např.: http://ec.europa.eu/agriculture/markets/prices/monthly_en.pdf

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

²¹ Cíle z Maputa, které byly stanoveny v roce 2003 a které se týkají veřejných investic do zemědělství ve výši 10 %, plní méně než deset afrických států.

potřebu tento trend zvrátit. Jak je uvedeno v Zelené knize o rozvojové politice EU²², EU může hrát důležitou roli při snižování dopadu kolísání cen na nejzranitelnější část populace. Komise již přijala rámec politiky týkající zabezpečování potravin²³, podle něhož by EU a členské státy měly přispět lepšímu fungování potravinářského trhu na celosvětové, regionální i národní úrovni, zejména zajištěním větší transparentnosti trhu. To by znamenalo poskytnutí pomoci rozvojovým zemím při posilování zemědělských organizací, větší transparentnost cen, zvyšování zemědělské produktivity na udržitelném základě a rozvoj a uplatňování regulačních rámců. Rozvojem zemědělské výroby se zvýší odolnost a přizpůsobivost v případech akutního nedostatku potravin.

Vzhledem k tomu, že jednostranná opatření přijatá určitými vládami jsou rovněž faktorem, jenž může ovlivnit fyzické trhy a způsobit kolísání cen, je třeba v této oblasti zdokonalit správu věcí veřejných a mezinárodní dialog.

3.2. Regulace finančních trhů

Panuje široká shoda, že zvýšení integrity a transparentnosti trhů s komoditními deriváty je žádoucí. V souladu se zásadami a závěry přijatými zeměmi G20 Komise zahájila k tomuto účelu řadu iniciativ:

- Přijala návrh nařízení o OTC derivátech, ústředních protistranách a registrech obchodních údajů²⁴, který má za cíl snížit systémové riziko a regulačním orgánům umožnit větší transparentnost u všech derivátů, včetně komoditních derivátů.
- Cílem přezkumu směrnice o zneužívání trhu²⁵, k němuž dojde na jaře 2011, bude objasnit, v jakém případě představuje obchodování na komoditních trzích zneužití trhu, a zajistit, aby se na všechny systémy obchodování a transakce, jež se mohou stát předmětem nekalých praktik, v plné míře vztahovaly celoevropské právní předpisy.
- V rámci přezkumu strukturovaných retailových investičních produktů (PRIPS)²⁶ se stanoví, zda je nutné dále zvýšit přesnost informací a zlepšit jejich kvalitu v případě, že jsou retailovým investorům nabízeny strukturované komoditní investiční produkty.
- Směrnice o správcích alternativních investičních fondů²⁷ umožní investorům a vnitrostátním orgánům dohledu větší transparentnost těchto fondů a lepší pochopení dopadu těchto fondů na trhy s komoditními deriváty.
- Cílem přezkumu směrnice o trzích finančních nástrojů²⁸, k němuž dojde na jaře 2011, bude další zvýšení transparentnosti obchodů s komoditními deriváty a jejich cen, přičemž se upřesní, za jakých podmínek by se mělo s komoditními deriváty obchodovat výhradně v organizovaných obchodních systémech. Prozkoumá se rovněž potřeba podrobnějších a

²² KOM(2010) 629 „Rozvojová politika EU pro udržitelný rozvoj a růst podporující začlenění. Zvýšení dopadu rozvojové politiky EU“.

²³ KOM(2010) 127 – Rámec politiky EU pro pomoc rozvojovým zemím při řešení problémů při zabezpečování potravin.

²⁴ KOM (2010) 484, 15.9.2010.

²⁵ Směrnice 2003/6/ES, (Úř. věst. L 96, 12.4.2003).

²⁶ Veřejná konzultace týkající se PRIPS byla zahájena dne 26. listopadu 2010, http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/investment_products_en.htm#consultation

²⁷ KOM(2009) 207, 30.4.2009.

²⁸ Směrnice 2004/39/ES, (Úř. věst. L 145, 30.4.2004).

systematičtějších informací o obchodních činnostech různých účastníků trhu s komoditními deriváty, jakož i potřeba ucelenějšího dohledu nad pozicemi komoditních derivátů ze strany regulačních orgánů, včetně potřeby stanovit limity pro tyto pozice, pokud je to nutné.

- Zřízením Evropského orgánu pro cenné papíry a trhy (ESMA) se zajistí soudržnost technických pravidel použitelných pro tyto trhy. Uvedený orgán bude klíčový při posilování spolupráce s regulačními orgány na podkladových fyzických trzích²⁹.

3.3. Vzájemná interakce mezi fyzickými a finančními komoditními trhy

Výše popsaná opatření pomohou zajistit, aby byly narůstající investiční toky transparentnější, lépe vykazatelné a snižovaly riziko narušení fungování komoditních trhů. Komise nicméně uznává, že je třeba lépe pochopit interakci mezi fyzickými a finančními komoditními trhy. S ohledem na tyto skutečnosti Komise:

- provede další analýzu vývoje na finančních a fyzických komoditních trzích za účelem lepšího pochopení vztahů mezi nimi a za účelem podpory podobných iniciativ, jež jsou na celosvětové úrovni přijímány (G20, IOSCO, IEA, FAO, UNCTAD, OECD, MMF atd.),
- a v zájmu zajištění řádného fungování těchto trhů podpoří další zlepšování transparentnosti a přístupu k informacím o fyzických komoditních trzích, mimo jiné prostřednictvím příslušných regulačních orgánů a institucí.

4. EVROPSKÁ INICIATIVA V OBLASTI SUROVIN

Stejně jako další vývoj v souvislosti s kolísáním cen a interakce mezi fyzickými a finančními trhy s komoditami hraje nadále zásadní roli otázka fyzických dodávek surovin. Komise v roce 2008 přijala iniciativu v oblasti surovin³⁰, jež zavedla integrovanou strategii pro řešení různých problémů týkajících se přístupu k neenergetickým a nezemědělským surovinám.

Iniciativa stojí na třech pilířích: zajištění rovných podmínek v přístupu ke zdrojům ve třetích zemích; podpora udržitelných dodávek surovin z evropských zdrojů; zvýšení účinnosti zdrojů a podpora recyklace. Součástí strategie je potřeba „diplomacie v oblasti surovin“ zakotvené v širším rámci politiky vůči třetím zemím, do něhož patří podpora lidských práv, řádné správy věcí veřejných, řešení konfliktů, nešíření a regionální stability. Tento oddíl zkoumá dosavadní výsledky v rámci určování kritických surovin a v oblasti obchodu, vývoje, výzkumu, účinnosti zdrojů a recyklace. Oddíl 5 hodnotí další kroky.

²⁹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1095/2010 ze dne 24. listopadu 2010 o zřízení Evropského orgánu dohledu (Evropského orgánu pro cenné papíry a trhy), o změně rozhodnutí č. 716/2009/ES a o zrušení rozhodnutí Komise 2009/77/ES (Úř. Věst. L 331, 15.12.2010, s. 84).

³⁰ KOM(699) 2008 Sdělení „Iniciativa v oblasti surovin – uspokojení kritických potřeb pro růst a zaměstnanost v Evropě“.

4.1. Určení kritických surovin

Komise spolu s členským státy a zúčastněnými stranami určila na úrovni EU 14 kritických surovin (viz příloha) a pro definování „kritičnosti“ vypracovala transparentní, inovativní a pragmatický metodický přístup³¹.

Jako kritické se označují ty suroviny, u nichž v příštích 10 letech hrozí obzvlášť vysoké riziko nedostatečných dodávek a jež jsou velmi důležité pro hodnotový řetězec. Riziko spojené s dodávkami souvisí s koncentrací výroby v několika málo zemích a s nízkou politicko-ekonomickou stabilitou některých dodavatelů. K tomuto riziku se často přidává nízká míra nahraditelnosti a recyklace. V mnoha případech jsou stabilní dodávky důležité pro plnění cílů politiky v oblasti klimatu a pro technologické inovace. Například vzácné zeminy jsou klíčové pro vysoce výkonné permanentní magnety ve větrných turbínách či elektrických vozidlech, katalyzátorech pro automobily, deskách s plošnými spoji, optických vláknech a vysokoteplotních supravodičích. V roce 2009 připadalo 97 % světové produkce na Čínu, a Evropská unie je tak zcela závislá na dovozu. Zároveň žádný postup recyklace nebo nahrazování vzácných zemin není v současné době z obchodního hlediska životaschopný.

Při zjišťování kritických surovin rovněž vyšla najevo jednak potřeba zajistit lepší údaje a poznatky, jednak nutnost pravidelně seznam surovin aktualizovat s ohledem na vývoj trhu, technologický pokrok (jde například o lithium, hafnium a nikl), příp. nové informace o dopadech suroviny na životní prostředí. Dále se konstatovalo, že by se politická opatření neměla omezovat výlučně na kritické suroviny.

4.2. Provádění obchodní strategie EU v oblasti surovin

V rámci kapitoly obchodní politiky se od roku 2008 dosáhlo řady výsledků. Byla definována obchodní strategie EU v oblasti surovin a zveřejněna první výroční zpráva³². Dosavadní výsledky ve třech hlavních oblastech:

- EU navrhla obchodní pravidla týkající se vývozních omezení (včetně zákazů, kvót, cel a neautomatických vývozních licencí) v rámci všech příslušných – dvoustranných i mnohostranných – vyjednávání (například v dohodě o volném obchodu s Koreou a v ustanoveních o vývozních clech na řadu surovin, mj. dřeva, v kontextu přistoupení Ruska k WTO),
- pokud jde o prosazování strategie, Komise se i nadále snažila řešit obchodní překážky v prvé řadě dialogem; pokud však nebyl zaznamenán žádný pokrok, byla připravena využít i jiné nástroje včetně řešení sporů v rámci WTO,
- pokud jde o dosah strategie, Komise projednávala otázku surovin v rámci různých dvoustranných dialogů a v OECD. V návaznosti na specializovaný workshop k těmto otázkám, který Komise spolupřátela na konci roku 2009, bylo téma zařazeno do pracovního programu OECD na období 2011–2012.

³¹ „Critical raw materials for the EU“, zpráva pracovní skupiny *ad hoc* v rámci skupiny pro dodávky surovin (RMSG) o definování kritických surovin z června 2010.

³² GŘ pro obchod – Surovinová politika – výroční zpráva za rok 2009 (<http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/trade-topics/raw-materials/>).

4.3. Rozvojové nástroje

V rámci 10. Evropského rozvojového fondu byly zahájeny akce v oblasti řádné správy věci veřejných („posílení států“). Projekty byly financovány rovněž z fondu pro infrastrukturu EU-Afrika, prostřednictvím půjček EIB na těžební projekty či z prostředků sedmého rámcového programu pro výzkum a rozvoj určených na geologické průzkumy. Komise podporuje rovněž zdravé investiční prostředí: příkladem je technická pomoc pro konkrétní země v zájmu větší transparentnosti příjmů prostřednictvím iniciativy pro transparentnost těžebního průmyslu nebo podpora řádné správy v daňové oblasti³³.

4.4. Nové příležitosti pro výzkum, inovace a dovednosti

Prostřednictvím sedmého rámcového programu pro výzkum a rozvoj přikročila EU k rozšiřování své znalostní základny o současných a budoucích ložiscích mnoha důležitých surovin a podnítila těžební průmysl k dodávání nových produktů zpracovatelskému odvětví. V rámci projektu ProMine (zahájení: 2009, rozpočet: 17 milionů EUR) bude vyvinuta první celoevropská satelitní databáze nerostných zdrojů a čtyřrozměrný systém počítačového modelování, jež má pomáhat při posuzování hodnoty evropského nerostného bohatství. Finanční prostředky byly poskytnuty na projekty v oblasti vyspělých podzemních technologií pro inteligentní těžbu, v oblasti nahrazování kritických surovin (např. vzácných zemin a platinových kovů) a na projekty koordinace činností členských států v oblasti průmyslového zpracování surovin prostřednictvím systému ERA-NET. Podpořen byl i rozvoj koncepce biorafinérií, jež přispěje k výrobě nových produktů s vysokou přidanou hodnotou. Významné podněty k dalším novinkám v oblasti výzkumu surovin vznikají i v rámci evropské technologické platformy pro udržitelné nerostné zdroje a technologické platformy lesního hospodářství.

Konečně Evropský fond pro regionální rozvoj financuje opatření v oblasti výzkumu, inovací a podnikání, jejichž cílem je podpořit průzkum a těžbu surovin, a program Erasmus Mundus zaměřený na nerosty a životní prostředí (2009–2013) podporuje získávání nových dovedností v oblasti surovin.

4.5. Pokyny k provádění právních předpisů týkajících se programu Natura 2000

V reakci na obavy ohledně dosahování někdy si odporujících cílů, v nichž jde jednak o zajištění vysoké úrovně životního prostředí v oblastech Natura 2000, jednak o rozvoj těžebních činností, vypracovala Komise pokyny k uplatňování rozhodovacího rámce programu Natura 2000. Zdůrazňuje se v nich, že těžba neenergetických surovin není v oblastech Natura 2000 či v jejich blízkosti automaticky vyloučena³⁴. Komise rovněž poskytla pokyny, jež představují příklady osvědčených postupů pro využívání zásob dřeva a zajištění udržitelného lesního hospodářství³⁵.

4.6. Zvýšená účinnost zdrojů a lepší podmínky recyklace

Koncepce udržitelného využívání přírodních zdrojů je ve stále větší míře začleňována do politických iniciativ EU na podporu růstu a konkurenceschopnosti³⁶. Členské státy zavedly

³³ KOM(2010) 163, „Spolupráce s rozvojovými zeměmi na podpoře řádné správy v daňové oblasti“.

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

³⁵ Good practice guidance on the sustainable mobilisation of wood in Europe. Evropská komise, Forest Europe, FAO 2010.

³⁶ Viz KOM(2011) 21 „Evropa účinněji využívající zdroje: stěžejní iniciativa strategie Evropa 2020“.

řadu politik a praktických nástrojů ke zvýšení účinnosti zdrojů. Velkou politickou otázkou je potřeba jasně právně stanovit, kdy lze znovu zpracovaný odpad překlasifikovat na produkt. Podle rámcové směrnice o odpadech připravuje Komise kritéria vymezující, kdy odpad přestává být odpadem, pro určité toky odpadů. Stejně tak pokračuje práce na pravidlech pro železné kovy, hliník, měď, sběrový papír a sklo.

Od roku 2008 Komise pracuje na zabránění nezákonnému vývozu či ukládání odpadů a podporuje členské státy při provádění nařízení o přepravě odpadů. Zvažuje pokyny pro přepravu ojetých a vyřazených vozidel. Pokud jde o tok odpadu z elektrických a elektronických zařízení, Komise navrhla ambiciózní nový cíl pro sběr, který by zajistil, že 85 % tohoto toku by bylo k dispozici pro využití cenných surovin, jež by jinak kvůli nesprávnému zpracování přišly vniveč. Dále navrhla přísnější pravidla kategorizace pro přepravu „použitého“ elektronického a elektrického zboží, podle kterých budou vývozci těchto zařízení muset poskytnout důkaz funkčnosti u každého kusu vyváženého za účelem opětovného použití.

5. BUDOUCÍ SMĚŘOVÁNÍ INICIATIVY V OBLASTI SUROVIN

Přes významný pokrok, jehož bylo při provádění surovinové iniciativy dosaženo, jsou nutná další zlepšení. Zásadní roli hraje integrovaný přístup založený na zmíněných třech pilířích, jelikož každý z nich přispívá k dosažení cíle, kterým je zajištění spravedlivých a udržitelných dodávek surovin do EU.

5.1. Monitorování kritických surovin

Zajišťování dodávek surovin je v zásadě úkolem podniků, zatímco úloha veřejných orgánů spočívá ve vytváření správných rámcových podmínek, jež by podnikům umožnily tento úkol plnit. Komise hodlá spolu s těžebním průmyslem, odvětvím recyklace a spotřebitelským odvětvím zkoumat potenciál pro zacílená opatření, zejména v oblasti recyklace. Rovněž je spolu se členskými státy a příslušným odvětvím připravena přezkoumat přidanou hodnotu a proveditelnost programu pro vytváření zásob surovin. Na úrovni EU má program pro vytváření zásob ropy za cíl chránit veřejnou bezpečnost v členských státech a EU³⁷. Komise bude:

- monitorovat otázky spojené s kritickými surovinami, určovat prioritní opatření a přezkoumávat tuto záležitost spolu s členskými státy a zúčastněnými stranami,
- pravidelně, alespoň každé tři roky, aktualizovat seznam kritických surovin.

5.2. Spravedlivé a udržitelné dodávky surovin ze světových trhů (pilíř 1)

EU bude aktivně prosazovat „diplomacii v oblasti surovin“ s cílem zajistit – prostřednictvím strategických partnerství a politického dialogu – přístup k surovinám, a to zejména k těm kritickým.

³⁷ Směrnice Rady 2009/119/ES ze dne 14. září 2009.

5.2.1. *Rozvojová politika a udržitelné dodávky surovin*

Udržitelná těžba může a má přispívat k udržitelnému rozvoji. Mnohé rozvojové země, především v Africe, však nejsou schopny přeměnit své surovinové bohatství v udržitelný růst podporující začlenění, často z důvodu problémů správy a řízení souvisejících s právním rámcem nebo daňovými předpisy. Klíčovým prvkem pro dosažení růstu podporujícího začlenění a udržitelného rozvoje v zemích bohatých na zdroje je posílení řádné správy věcí veřejných, zvýšení transparentnosti a zlepšení obchodního a investičního prostředí v odvětví surovin. EU může prostřednictvím svých rozvojových politik a v partnerství s rozvojovými zeměmi hrát zásadní roli jednak ve vytváření oboustranně výhodných situací, v nichž mají z udržitelných dodávek surovin přínos jak rozvinuté, tak rozvojové země, jednak ve využívání domácích finančních zdrojů z těžebního odvětví na udržitelný rozvoj v rámci podpory cílů strategií růstu podporujícího začlenění a snižování chudoby.

Komise bude mít tuto problematiku nadále na zřeteli jak v souvislosti s konzultací k zelené knize o budoucnosti rozvojové politiky EU a rozpočtové podpory, tak v rámci veřejné konzultace o výkaznictví podle jednotlivých zemí³⁸. EU bude povzbuzovat partnerské vlády k vypracování rozsáhlých reformních programů, jež jasně stanoví cíle, jako jsou lepší režimy zdanění v těžebním odvětví, zvýšení transparentnosti příjmů a smluv či posílení kapacity pro využívání příjmů na podporu rozvojových cílů. Větší transparentnost napomůže společnosti jako celku a vnitrostátním kontrolním orgánům zajistit odpovědnost vlády a podniků za platby a příjmy, čímž se sníží počet podvodů a případů korupce a vytvoří se předvídatelnější obchodní a investiční prostředí.

Komise se v Addis Abebě v červnu 2010 dohodla s Komisí Africké unie na navázání dvoustranné spolupráce v oblasti surovin a rozvojových otázek, jež vychází z iniciativy v oblasti surovin a politiky Komise Africké unie v oblasti těžby a nerostů, tj. z dokumentu z roku 2009 nazvaného „African Mining Vision“. Spolupráce se zaměří na tři oblasti: správa a řízení, investice a poznatky/dovednosti v oblasti geologie. Podle společné strategie EU-Afrika 2011–2013, dohodnuté na summitu Afrika-EU v listopadu 2010, se počítá s opatřeními k surovinám v rámci partnerství pro obchod, regionální hospodářskou integraci a infrastrukturu. EU a členské státy budou na těchto otázkách spolupracovat. Komise navrhuje:

- zvýšit evropskou finanční a politickou podporu iniciativy pro transparentnost těžebního průmyslu a pomáhat rozvojovým zemím s jejím prováděním,
- sdílet osvědčené postupy s mezinárodními organizacemi, jako jsou Světová banka, MMF a Africká rozvojová banka,
- posoudit způsoby, jak zvětšit transparentnost v průběhu celého dodavatelského řetězce, a řešit ve spolupráci s hlavními obchodními partnery situace, v nichž jsou příjmy z těžebních odvětví použity na financování válek nebo vnitřních konfliktů,
- podporovat rozsáhlejší sdělování finančních informací o těžebním průmyslu, včetně možného přijetí požadavku na výkaznictví podle jednotlivých zemí. Komise bude přihlížet jednak k pokroku, jehož dosáhla Rada pro mezinárodní účetní standardy u mezinárodního

³⁸

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

standardu finančního výkaznictví pro těžební odvětví, jednak k současnému stavu legislativy třetích zemí působících v daném regionu³⁹,

- podporovat uplatňování norem EU podniky EU působícími v rozvojových zemích a používání referenčního dokumentu o nejlepších dostupných technologiích a vypracování kodexu chování pro podniky EU působící ve třetích zemích,
- podpořit práci OECD v oblasti náležité péče (*due diligence*) v těžebním odvětví,
- pokračovat spolu s africkými zeměmi v posuzování proveditelnosti podpory další spolupráce mezi geologickými průzkumy obou kontinentů a propagovat spolupráci v této oblasti na mnohostranných fórech, jako je program UNESCO v oblasti věd o Zemi.

Rozvojové země bohaté na zdroje se často potýkají s nedostatečnou dopravní, energetickou a environmentální infrastrukturou, což omezuje jejich schopnost využívat svého nerostného bohatství ku prospěchu svých občanů.

Evropská komise, Evropská investiční banka a další evropské instituce pro financování rozvoje budou ve spolupráci s africkými státními a regionálními orgány nadále posuzovat jednak možnosti podpory nejvhodnější infrastruktury, jednak související otázky správy a řízení, jež mohou přispět k udržitelnému využívání zdrojů těchto zemí a usnadnit dodávky surovin, přičemž směr tohoto procesu bud určován v rámci příslušných odvětvových dialogů. Evropská komise bude zejména posuzovat a) proveditelnost většího poskytování úvěrů danému odvětví (což může zahrnovat prvky grantu), včetně projektů v oblasti těžby a rafinace a zejména odvětví navazujících na těžbu, a b) prozkoumat možnost podpory finančních nástrojů snižujících hospodářským subjektům riziko na základě záruk podporovaných EU, včetně Evropského rozvojového fondu. V této záležitosti by mohl africkým zemím napomoci svěřenecký fond EU-Afrika pro infrastrukturu⁴⁰.

Rozvojová politika by se rovněž měla soustředit na vytváření vazeb těžebního odvětví s místním průmyslem, a to zdokonalením hodnotového řetězce a maximalizací diverzifikace. Proto by mělo být podpořeno budování podnikových kapacit a obchodní dohody by měly poskytovat nezbytnou pružnost k dosažení tohoto cíle. EU rovněž může napomoci rozvojovým zemím s rozšiřováním jejich poznatků o geologii⁴¹, což jim umožní lépe odhadovat vnitrostátní zásoby nerostného bohatství, lépe plánovat rozpočet založený na očekávaných příjmech z těchto zásob a posílit vyjednávací pozici vůči těžebním podnikům.

5.2.2. Posílení obchodní strategie v oblasti surovin

Komise hodlá posílit obchodní strategii v oblasti surovin⁴², jak je stanoveno v oddíle 4. 2, v souladu s cíli rozvoje a řádné správy věcí veřejných. Podle Komise by EU měla:

³⁹ Například v oblasti požadavků ohledně náležité péče (*due diligence*) nebo výkaznictví podniků, jež jsou součástí dodavatelského řetězce surovin, např. americký zákon o reformě Wall Streetu a ochraně spotřebitelů „Dodd Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act“.

⁴⁰ Účelem tohoto svěřeneckého fondu je podpora přeshraničních a regionálních projektů infrastruktury v subsaharské Africe.

⁴¹ Například projekt AEGOS svádí dohromady geologické průzkumy EU a Afriky s cílem zvýšit úroveň a kvalitu údajů o zdrojích, jež jsou pro Afriku k dispozici.

⁴² GŘ pro obchod – Surovinová politika – výroční zpráva za rok 2009.

- pokračovat v rozvíjení dvoustranného tematického dialogu o surovinách se všemi významnými partnery a zintenzivnit probíhající debaty na mnohostranných fórech (např. v rámci G-20, UNCTAD, WTO a OECD), vypracovat další studie k získání lepšího porozumění dopadu vývozních omezení na trhy se surovinami a podporovat dialog o jejich využívání jako politického nástroje,
- dále začleňovat otázky týkající se surovin, jako jsou vývozní omezení a investiční hlediska, do probíhajících a budoucích obchodních jednání EU na dvoustranném i mnohostranném základě,
- prosazovat vytvoření monitorovacího mechanismu pro vývozní omezení, která ztěžují udržitelné dodávky surovin, a nadále bojovat proti překážkám narušujícím trh se surovinami nebo navazující trhy, a to přednostně prostřednictvím dialogu, avšak v opodstatněných případech i s využitím řešení sporů,
- podporovat v rámci OECD začlenění příslušných nečlenských zemí do aktivit této organizace v oblasti surovin a zkoumat další mnohostranné disciplíny včetně zvažování osvědčených postupů,
- používat nástroje politiky hospodářské soutěže, aby nedocházelo k narušení dodávek surovin protisoutěžními dohodami, fúzemi či jednostrannými opatřeními zúčastněných podniků,
- pokročit ve výše zmíněných činnostech a dále analyzovat priority v oblasti surovin ve vztahu k třetím zemím prostřednictvím autonomních opatření, dvoustranných a vícestranných rámců a dialogu, a nadále u těchto priorit prosazovat jednotnou obchodní politiku EU.

5.3. Podpora udržitelných dodávek surovin v rámci EU (pilíř 2)

Strategie Evropa 2020 zdůrazňuje potřebu podporovat technologie, díky nimž se zvýší investice do přírodního bohatství EU. Do této kategorie spadají i těžební odvětví, nicméně jejich rozvoj komplikuje těžkopádný právní rámec a konkurence jiných způsobů využití půdy. Mnohé regulatorní otázky v této oblasti jsou v pravomoci členských států. Role Komise proto většinou spočívá v usnadňování výměny osvědčených postupů.

Zároveň musí těžba v EU fungovat v bezpečných podmínkách, což je nejen důležité pro image odvětví, ale představuje to i předpoklad pozitivního postoje veřejnosti. Komise má za to, že v rámci podpory investic do těžebních odvětví je obzvlášť důležité⁴³:

- definovat vnitrostátní politiku v oblasti nerostných surovin, jež bude harmonizována s ostatními vnitrostátními politikami a zajistí ekonomicky životaschopné využívání nerostných zdrojů založené na udržitelných zásadách rozvoje a v níž bude obsažen závazek poskytnout náležitý právní a informační rámec,
- formulovat politiku plánování využívání půdy s ohledem na nerostné suroviny, jež zahrnuje digitalizovanou znalostní základnu v oblasti geologie, transparentní metodiku

⁴³ „Improving framework conditions for extracting minerals for the EU“, zpráva pracovní skupiny *ad hoc* v rámci skupiny pro dodávky surovin (RMSG) o výměně osvědčených postupů při plánování využití půdy, povolování těžby a sdílení geologických poznatků, červen 2010.

zjišťování nerostných zdrojů, dlouhodobé odhady regionální a místní poptávky a zjišťování a zabezpečování nerostných zdrojů (s přihlédnutím k ostatním způsobům využití půdy) včetně jejich ochrany před následky přírodních katastrof,

- zavést jasný a srozumitelný postup povolování průzkumu a těžby nerostů, který poskytne právní jistotu a racionalizuje správní postup (např. stanovení lhůt, souběžné povolování žádostí, vyřizování na jednom správním místě).

Komise navrhuje posoudit spolu s členskými státy – při plném dodržení zásady subsidiarity – proveditelnost zavedení mechanismu sledování činností členských států ve výše uvedené oblasti, včetně vypracování ukazatelů.

Je rovněž důležité rozšiřovat znalostní základnu, jež je pro účinnou strategii v oblasti surovin nezbytná. V krátkodobém horizontu navrhuje Komise spolu s členskými státy posoudit možnosti posílení synergií mezi vnitrostátními geologickými průzkumy, díky kterým by se dosáhlo úspor z rozsahu, snížily by se náklady a zvýšil by se potenciál pro realizaci společných projektů (např. harmonizovaná databáze nerostů, evropská ročenka surovin). Ve střednědobém horizontu by případné synergie mohly přispět ke koordinovanému rozšíření evropské znalostní základny v oblasti surovin, zejména s ohledem na budoucí příležitosti v rámci programu GMES. V případě některých surovin, např. dřeva, dochází v důsledku rostoucí poptávky po obnovitelných energiích k intenzivnější hospodářské soutěži. Tuto rostoucí poptávku ne vždy doprovází odpovídající větší nabídka, což vede k vyšším cenám.

Komise hodlá:

- podporovat práci Evropské hospodářské komise OSN v oblasti standardizace týkající se podávání zpráv o zásobách a zdrojích na úrovni EU,
- provést náležitou analýzu dostupnosti dřeva a sběrového papíru s přihlédnutím k možné poptávce odvětví lesního hospodářství i odvětví obnovitelné energie (biomasa),
- nadále podporovat vytvoření odvětvových rad pro dovednosti na evropské úrovni v případě iniciativy zúčastněných stran, jako jsou sociální partneři nebo příslušná střediska pro sledování,
- podporovat výzkum a vývoj hodnotového řetězce surovin včetně těžby, zpracování a nahrazování.

5.4. Zvýšení účinnosti zdrojů a podpora recyklace (pilíř 3)

Jelikož světová poptávka po surovinách roste, bude třeba více dbát na recyklaci. Vyšší míra recyklace sníží tlak na poptávku po primárních surovinách, přispěje k opětovnému použití cenných materiálů, kterými by se jinak plýtvalo, a sníží spotřebu energie a emise skleníkových plynů z těžby a zpracování surovin. V rámci stěžejní iniciativy strategie Evropa 2020 o účinnosti zdrojů Komise v roce 2011 představí plán pro Evropu účinněji využívající zdroje. Bude obsahovat vizi strukturálních a technologických změn nezbytných pro přechod na nízkouhlíkovou ekonomiku méně náročnou na zdroje a odolnější vůči změnám klimatu do roku 2050 a osvětlovat, jak lze tento přechod provést prostřednictvím politik co nejprospěšnějších pro růst, zaměstnanost a energetickou bezpečnost EU.

Získávání hodnotných látek z městských odpadů (*urban mining*) je jedním z hlavních zdrojů kovů a nerostů pro evropský průmysl. Využívání druhotných surovin přispívá k účinnosti

zdrojů, snížení emisí skleníkových plynů a k ochraně životního prostředí. Potenciál mnoha těchto zdrojů však není využíván úplně, a třebaže se recyklace komunálního odpadu v EU za posledních 10 let zdvojnásobila, situace v jednotlivých členských státech se značně různí. Vzhledem k nutnosti snižovat emise uhlíku, chránit lidské zdraví a snižovat externí závislost je třeba nadále odstraňovat překážky, jež recyklaci brání. Komise má za to, že tyto překážky spadají do tří širších kategorií: „únik“ odpadu a nestandardní nakládání s ním uvnitř či vně EU, překážky pro rozvoj odvětví recyklace a nevhodné inovace v rámci recyklace.

Při prosazování Evropy účinněji využívající zdroje hraje zásadní úlohu lepší provádění a vymáhání stávajících právních předpisů EU o odpadech. Komise proto navrhuje:

- přezkoumat v roce 2012 Tematickou strategii pro předcházení vzniku odpadů a jejich recyklaci s cílem vyvinout osvědčené postupy při sběru klíčových toků odpadu a nakládání s nimi, zejména toků obsahujících suroviny s negativním dopadem na životní prostředí. Pokud to bude nutné, bude vylepšena dostupnost statistik v oblasti recyklace,
- podporovat výzkumné a pilotní akce v oblasti účinnosti zdrojů a ekonomické pobídky pro systémy recyklace a záloh,
- provést hodnocení *ex post* právních předpisů EU ohledně odpadů, včetně posouzení oblastí, u nichž by mohla být legislativa v zájmu větší soudržnosti sjednocena; jedná se i o účinnost odrazujících opatření a sankcí za porušení pravidel EU v oblasti odpadů,
- přezkoumat v roce 2012 akční plán pro udržitelnou spotřebu a výrobu s cílem určit další potřebné iniciativy v této oblasti,
- analyzovat proveditelnost vypracování nástrojů ekodesignu s cílem i) podpořit účinnější využívání surovin, ii) zajistit recyklovatelnost a životnost produktů a iii) podporovat využívání druhotných surovin v produktech zejména v kontextu směrnice o ekodesignu, a
- vyvinout nové iniciativy na zlepšení konkurenceschopnosti evropských odvětví recyklace, zejména zavedením nových tržních nástrojů upřednostňujících druhotné suroviny.

Problém environmentálního dumpingu se vyskytuje i v případech nedovolené přepravy odpadů do třetích zemí. S cílem posílit prosazování nařízení o přepravě odpadů Komise navrhuje:

- zajistit v roce 2011 přesné a použitelné kontrolní standardy pro odpady v celé EU, na což budou v roce 2012 moci navázat další snahy o zjednodušení kontroly, kterou u přepravy odpadů provádějí celní orgány,
- zvážit využití prostředků ze 7. rámcového programu ke zdokonalení technologií pro odhalování, identifikaci, sledování a lokalizaci nelegální přepravy,
- přezkoumat u zařízení na recyklaci proveditelnost uplatnění globálního systému certifikace na vývoz toků odpadu, jenž bude u nakládání s odpady splňovat environmentální kritéria,
- navázat na práci sítě IMPEL⁴⁴, spolupracovat s členskými státy na posouzení proveditelnosti formálního mechanismu na úrovni EU pro prosazování *acquis* EU.

⁴⁴ Síť Evropské unie pro provádění a prosazování právních předpisů v oblasti životního prostředí.

5.5 Inovace: průřezové téma

Suroviny představují zásadní vstupní element pro konkurenceschopnost odvětví a pro rozvoj mnoha aplikací založených na čistých technologiích a šetrných k životnímu prostředí. Inovace jsou klíčem k potenciálu EU v této oblasti a mohou hrát roli v řešení úkolů tří pilířů iniciativy v oblasti surovin. Inovace jsou potřeba v průběhu celého hodnotového řetězce, včetně těžby, udržitelného zpracování, ekodesignu, recyklace, nových materiálů, nahrazování, účinnosti zdrojů a plánování využití půdy. Komise posoudí zahájení partnerství pro inovace v oblasti surovin v rámci stěžejní iniciativy strategie Evropa 2020 – Unie inovací⁴⁵.

6. DALŠÍ POSTUP

Přístup ke komoditám a surovinám je základním předpokladem zachování výrobní kapacity ekonomiky a zajištění blaha občanů. Tyto komodity a suroviny se získávají na celém světě i v Evropě. Výzva spočívá v zajištění potřebných komodit a surovin takovým způsobem, který podporuje širší cíle rozvoje ve zdrojových zemích, ochranu životního prostředí, otevřený obchod a stabilní trhy a který obecně neohrožuje ekonomiku.

U všech druhů komodit a surovin byla zaznamenána zvýšená finanční aktivita. Klíčovým úkolem politiky na evropské a mezinárodní úrovni je tedy zajistit, aby tento vývoj podporoval, nikoli ztěžoval přístup ke komoditám a surovinám či destabilizoval evropskou ekonomiku nebo ekonomiku rozvojových zemí. Tyto trhy musí i nadále sloužit reálné ekonomice tím, že budou pomáhat při tvorbě cen a zajišťování tržních rizik.

Ceny komoditních derivátů a základních fyzických komodit jsou vzájemně propojené. Jejich dynamický vývoj zpochybňuje zavedené modely, takže porozumět utváření cen komodit je stále obtížnější. Musí být zlepšena integrita a transparentnost trhů s komoditními deriváty a podle Komise je zapotřebí podporovat lepší pochopení tohoto vývoje. Za tímto účelem zahájila Komise řadu iniciativ v oblasti finančních služeb, jak je uvedeno v oddílu 3.2, a posoudí, do jaké míry je nutné zlepšit transparentnost a dostupnost informací o fyzických komoditních trzích. Lepší transparentnost finančních i fyzických obchodních činností by měla regulačním orgánům a účastníkům trhu pomoci lépe porozumět interakci mezi finančními a fyzickými komoditními trhy a podpořit prevenci nekalých praktik.

Komise rovněž zváží další možnosti politik, které by zlepšily zajišťování dodávek potravin. Výsledky své práce nad každou z těchto otázek zapracuje do činnosti skupiny G20 v tomto roce, zejména s ohledem na prioritu francouzského předsednictví kladenou na řešení cen komodit a zajišťování potravin.

Protože je udržitelná poptávka po surovinách a jejich nabídka jednou z největších výzev současnosti, Komise hodlá posílit provádění své iniciativy v oblasti surovin prostřednictvím integrované strategie opřené o tři pilíře. Kromě toho povede Komise o této otázce pravidelnou veřejnou diskuzi prostřednictvím výročních tematických akcí, které zvýší povědomí o budoucích výzvách a představí učiněný pokrok.

⁴⁵

KOM(2010) 546.

Příloha

Koncentrace produkce kritických surovin, míra recyklace a míra nahrazování

14 surovin uvedených níže je kritických, neboť v jejich případě je riziko nedostatečných dodávek a příslušných dopadů na ekonomiku v porovnání s jinými surovinami vyšší. Jejich dodávky jsou ohroženy zejména proto, že velké procento surovin produkuje pouze několika málo zemí: Čína (antimon, fluorit, gallium, germanium, grafit, indium, hořčík, vzácné zeminy, wolfram), Rusko (platinové kovy), Demokratická republika Kongo (kobalt, tantal) a Brazílie (niob a tantal). Kromě uvedené koncentrace produkce lze tyto suroviny v mnoha případech jen obtížně nahradit a míra jejich recyklace je nízká.

Suroviny	Hlavní producenti (2008, 2009)	Hlavní zdroje dovozu do EU (2007 nebo 2006)	Míra závislosti na dovozu	Nahraditelnost	Míra recyklace
Antimon	Čína 91 %	Bolívie 77 %	100 %	0,64	11 %
	Bolívie 2 %	Čína 15 %			
	Rusko 2 %	Peru 6 %			
	Jižní Afrika 2 %				
Beryllium	USA 85 %	USA, Kanada, Čína, Brazílie (*)	100 %		
	Čína 14 %				
	Mosambik 1 %				
Kobalt	DRK 41 %	DRK 71 %	100 %	0,9	16 %
	Kanada 11 %	Rusko 19 %			
	Zambie 9 %	Tanzanie 5 %			
Fluorit	Čína 59 %	Čína 27 %	69 %	0,9	0 %
	Mexiko 18 %	Jižní Afrika 25 %			
	Mongolsko 6 %	Mexiko 24 %			
Gallium	Neuv.	USA, Rusko (*)	(*)	0,74	0 %
Germanium	Čína 72 %	Čína 72 %	100 %	0,8	0 %
	Rusko 4 %	USA 19 %			
	USA 3 %	Hongkong 7 %			
Grafit	Čína 72 %	Čína 75 %	95 %	0,5	0 %
	Indie 13 %	Brazílie 8 %			Neuv.
	Brazílie 7 %	Madagaskar 3 %			
		Kanada 3 %			
Indium	Čína 58 %	Čína 81 %	100 %	0,9	0,30 %
	Japonsko 11 %	Hongkong 4 %			
	Korea 9 %	USA 4 %			
	Kanada 9 %	Singapur 4 %			
Hořčík	Čína 56 %	Čína 82 %	100 %	0,82	14 %
	Turecko 12 %	Izrael 9 %			
	Rusko 7 %	Norsko 3 %			
		Rusko 3 %			
Niob	Brazílie 92 %	Brazílie 84 %	100 %	0,7	11 %
	Kanada 7 %	Kanada 16 %			
Platinové kovy	Jižní Afrika 79%	Jižní Afrika 60%	100 %	0,75	35 %
	Rusko 11 %	Rusko 32 %			
	Zimbabwe 3 %	Norsko 4 %			

Vzácné zeminy	Čína 97 %	Čína 90 %	100 %	0,87	1 %
	Indie 2 %	Rusko 9 %			
	Brazílie 1 %	Kazachstán 1 %			
Tantal	Austrálie 48 %	Čína 46 %	100 %	0,4	4 %
	Brazílie 16 %	Japonsko 40 %			
	Rwanda 9 %	Kazachstán 14 %			
	DRK 9 %				
Wolfram	Čína 78 % (6,1)	Rusko 76 %	73 %	0,77	37 %
	Rusko 5 % (6,5)	Bolívie 7 %			
	Kanada 4 %	Rwanda 13 %			

(*) podléhá silnému kolísání

Poznámka: Závislost na dovozu je vypočítána jako „čistý dovoz / (čistý dovoz + produkce v EU)“.

Zdroj: sestaveno na základě zprávy o kritických surovinách pro EU „Critical raw materials for the EU“ *ad hoc* pracovní skupiny pro určení kritických surovin v rámci Skupiny pro dodávky surovin, červen 2010.