

SL

SL

SL



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 4.11.2008
COM(2008) 699 konč.

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

**POBUDA ZA SUROVINE – ZAGOTAVLJANJE PRESKRBE Z NUJNO
POTREBNIMI SUROVINAMI ZA RAST IN DELOVNA MESTA V EVROPI**

{SEC(2008) 2741}

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

POBUDA ZA SUROVINE – ZAGOTAVLJANJE PRESKRBE Z NUJNO POTREBNIMI SUROVINAMI ZA RAST IN DELOVNA MESTA V EVROPI

Uvod

Surovine so ključne za trajnostno delovanje modernih družb. Dostop do mineralnih surovin in njihova cenovna dosegljivost sta bistvena za dobro delovanje gospodarstva EU. Od dostopa do surovin so odvisni sektorji, kot so gradbeništvo, sektor kemikalij, avtomobilski, letalski in vesoljski ter strojni sektor in sektor opreme, ki skupno ustvarijo 1 324 milijard EUR dodane vrednosti in zaposlujejo približno 30 milijonov ljudi (Priloga 1).

Medtem ko so naraščajoči stroški energije in velika odvisnost EU od uvoza energije že nekatera od pomembnejših političnih vprašanj, pa primerljivim izzivom v zvezi z določenimi surovinami za neenergetske namene še ni bila namenjena potrebna pozornost. Po eni strani ima EU veliko ležišč surovin. Vendar je njihovo raziskovanje in pridobivanje oteženo zaradi vse večje konkurence pri različnih rabah zemljišč, natančne ureditve tega področja s predpisi in tehnoloških omejitev pri dostopu do ležišč mineralnih surovin. Po drugi strani je EU zelo odvisna od uvoza strateško pomembnih surovin, na katere vse bolj vplivajo izkrivljanja trga. Ta odvisnost je lahko v primeru najmodernejših kovin celo odločilnega pomena glede na njihovo gospodarsko vrednost in velika tveganja pri njihovi dobavi. Hkrati je to velika priložnost, da se dobava materiala zagotovi z izboljšanjem učinkovitosti izkoriščanja virov in recikliranja.

Zagotavljanje zanesljivega dostopa do surovin, na katerega ne bodo vplivala izkrivljanja trga, postaja vse pomembnejši dejavnik konkurenčnosti EU in je zato odločilnega pomena za uspešnost lizbonskega partnerstva za rast in delovna mesta. Zaradi velike odvisnosti EU od nekaterih surovin je uvajanje gospodarstva, ki učinkovitejše izkorišča svoje vire, in trajnostnega razvoja¹ še nujnejše. Zato je primerno, da se razvije jasnejši politični odziv EU, kakor je predlagal Svet maja 2007². To sporočilo je prvi korak v to smer in temelji na poglobljeni analizi³ Komisije in rezultatih javnega posvetovanja leta⁴ 2008. Prav tako naj bi to sporočilo EU pomagalo pri oblikovanju skupnega pristopa v mednarodnih razpravah o surovinah, ki so bile sprožene v okviru Združenih narodov⁵ in G-8⁶.

Čeprav se to sporočilo osredotoča na minerale za neenergetske namene, veljajo analiza, na osnovi katere je bilo sporočilo pripravljeno, in predlagani ukrepi, zlasti glede izkrivljanja trgovine v tretjih državah, v veliki meri tudi za druge surovine za neenergetsko uporabo (kot je les), pri katerih zaradi izkrivljanja trga obstajajo podobne omejitve na strani dobave in je podobno ogrožena njihova konkurenčnost.

¹ Trajnostni razvoj združuje gospodarske, socialne in okoljske vidike. COM(2005) 658. 10032/07.

² Delovni dokument služb Komisije o pridobivanju surovin v EU – SEC(2007) 771.

³ http://ec.europa.eu/enterprise/non_energy_extractive_industries/raw_materials.htm.

⁴ Poročilo o naložbah po svetu 2007.

⁵ Skupina G-8 je pripravila priporočila, v katerih je bila poudarjena potreba po trajnosti in preglednosti na področju raziskovanja in izkoriščanja surovin.

1. ANALIZA PONUDBE IN POVPRŠEVANJA SUROVIN ZA NEENERGETSKE NAMENE

1.1. Razmere na strani ponudbe v Evropi: med samozadostnostjo in veliko odvisnostjo od uvoza

EU je samozadostna z *mineralnimi surovinami za gradbeništvo*, zlasti z agregati, in je pomemben svetovni proizvajalec mavca in naravnega kamna. Razpoložljivost agregatov iz regionalnih in lokalnih virov je ob upoštevanju logističnih omejitev in stroškov prevoza ključna za gospodarski razvoj. EU je tudi največja ali druga največja svetovna proizvajalka nekaterih *industrijskih mineralnih surovin*, čeprav ostaja neto uvoznik večine izmed njih (Priloga 2, razpredelnica 1). Vendar je EU zelo odvisna od uvoza *kovinskih mineralnih surovin*, saj je njena domača proizvodnja omejena na okoli 3 % svetovne proizvodnje (Priloga 2, diagram 1 in razpredelnica 2).

Poleg primarnih surovin je EU močno odvisna od *sekundarnih surovin*. Uporaba reciklirane odpadne kovine se je v zadnjih desetletjih znatno povečala in znaša danes med 40 % in 60 % vložkov pri proizvodnji kovin v EU. Vendar je dostop do odpadne kovine v Evropi vse težji. V zadnjih 8 letih se je uvoz neželeznih in plemenitih odpadnih kovin v EU zmanjšal za skoraj 40 %, pri čemer se je izvoz povečal za več kot 125 %, kar je povzročilo pomanjkanje surovin in povišanje cen. Podoben trend je mogoče opaziti pri izvozu železovih ostankov. Ena razlaga tega je, da se veliko izrabljenih proizvodov ne vključi v običajne postopke recikliranja, ampak se nezakonito pošljejo iz EU, kar pomeni izgubo dragocenih sekundarnih surovin in negativni vpliv na okolje.

EU je zelo odvisna od uvoza „*visokotehnoloških*“ kovin, kot so kobalt, platina, redke zemljine in titan. Čeprav so pogosto potrebne le v zelo majhnih količinah, so te kovine vse pomembnejše za razvoj tehnološko zapletenih proizvodov glede na vse večje število njihovih možnih uporab. EU ne bo uspel prehod na trajnostno proizvodnjo in okolju prijazne proizvode brez takih visokotehnoloških kovin. Te kovine imajo ključno vlogo pri razvoju inovativnih „*okoljskih tehnologij*“ za spodbujanje energetske učinkovitosti in zmanjšanje emisij toplogrednih plinov. Za proizvodnjo avtomobilov na vodikov pogon so potrebni katalizatorji na osnovi platine. Hibridna električna vozila potrebujejo litijeve akumulatorje in renijeve super zlitine so nepogrešljivi vložek pri sodobni letalski proizvodnji (Priloga 2, razpredelnica 3).

Obstajajo trije glavni razlogi, zakaj so nekateri izmed teh materialov, kot sta platina in indij, še posebno nujno potrebni: Prvič so gospodarsko zelo pomembni za ključne sektorje, drugič se EU spopada z velikimi dobavnimi tveganji, povezanimi z npr. zelo veliko odvisnostjo od uvoza in visoko koncentracijo v posameznih državah, in, tretjič trenutno ni na voljo nadomestnih surovin. EU je doživljala krizo glede dobave že leta 2000, ko se je zaradi velikega povečanja proizvodnje mobilnih telefonov nenadoma pojavilo povpraševanje po tantalu. Pričakujemo lahko, da se bo kaj podobnega zaradi večnamenskosti teh materialov dogajalo še pogosteje, poleg tega ni več mogoče izključiti začasnih pojavov ozkih grl na strani dobave.

Kitajska, Afrika, Južna Amerika, Rusija in Avstralija so za Evropo vodilne dobaviteljice takih visokotehnoloških surovin (Priloga 3). Dejstvo, da je nekaj pomembnih virov surovin v delih sveta, ki nimajo tržnega sistema in/ali so politično in/ali gospodarsko nestabilni, pomeni posebna tveganja.

Ker bodo dolgoročne tržne možnosti ustvarile pogoje, ki bodo naklonjeni novim rudarskim projektom ter projektom recikliranja po vsem svetu, je za EU pomembno, da ne zamudi priložnosti, da bolje izkoristi svoje domače zmogljivosti ali razvije nadomestne materiale. Čeprav obstajajo primeri novih pobud v rudarstvu na Švedskem, Finskem in v nekaterih novih državah članicah, še vedno obstajajo omejitve pri izvajanju sedanjega regulativnega okvira na ravni EU in držav članic, ki ogrožajo prihodnji razvoj ekstraktivne industrije EU. Ker je sektor surovin za neenergetske namene omejen na lokacije, na katerih so znana in komercialno donosna ležišča mineralov, so potrebne strategije za zaščito dostopa do teh ležišč za uporabo v prihodnosti.

Strategije za okrepitev učinkovitosti virov, recikliranja in ponovne uporabe so pomembne pri obravnavanju socialnega in gospodarskega razvoja v okviru omejenega dostopa do virov in velike odvisnosti od uvoza. Prednost recikliranja je, da prispeva k energetski učinkovitosti, zlasti v primeru kovin, pri katerih je proizvodnja na podlagi sekundarnih surovin (odpadkov) energetsko veliko učinkovitejša v primerjavi z primarnimi surovinami.

Če bo premagana vrsta ovir pri nadaljnjem razvoju trgov za reciklirane proizvode, obstajajo velike gospodarske priložnosti⁷. Ovire pomenijo pomanjkanje informacij o kakovosti materialov za recikliranje ter velike stroške pri iskanju in transakcijah, saj kupci in prodajalci še posebno težko stopijo v stik ali sploh vedo drug za drugega. Druga ovira so nezadostni sistemi ravnanja z odpadki in pobiranja odpadkov v državah članicah. Pri aluminijasti embalaži na primer lahko stopnje recikliranja nihajo med 30 % in 80 % v različnih državah članicah. Na podlagi tega podatka lahko ocenimo neizkoriščen potencial za izboljšave, ki bi jih lahko uvedli v gospodarstvu za večjo učinkovitost izrabe materialov.

1.2. EU se spopada z bistvenimi spremembami na svetovnih trgih

S svetovnega geološkega vidika ni nobenih znakov, da nam grozi neposredno pomanjkanje večine surovin po svetu. Vendar geološka razpoložljivost nujno ne pomeni, da so te surovine dostopne podjetjem EU. Dejansko bistvene spremembe na svetovnih trgih ogrožajo konkurenčnost evropske industrije.

1.2.1. Razpoložljivost in gibanje cen surovin

Mednarodni trgi za kovine in minerale se razvijajo po cikličnem vzorcu glede na ponudbo in povpraševanje (Priloga 4, diagram 1). Od začetka tega stoletja je močno in nepredvideno povečanje povpraševanja, katerega vzrok je bila zlasti močna rast v hitro rastočih gospodarstvih, med letoma 2002 in 2008 potrojilo cene kovin. Zlasti Kitajska je med letoma 2002 in 2005 pomenila več kot 50 % rasti v svetovni porabi industrijskih kovin. Čeprav trenutni učinki finančne krize povzročajo upočasnitev rasti svetovnega povpraševanja po surovinah, se pričakuje, da bo zaradi stopenj rasti v razvijajočih se državah v prihodnosti pritisk na povpraševanje po surovinah še vedno ostal visok. Čeprav so se nedavno povečali odhodki za raziskovanje (Priloga 4, diagram 2), se na splošno pričakuje, da bo zaradi hitrosti in obsega povpraševanja ponudba zaostajala za povpraševanjem, kar ekonomisti opisujejo kot „super cikel“.

⁷ Izboljšanje trgov za reciklirane proizvode, OECD (2006).

1.2.2. Nove industrijske strategije in tveganja slabega delovanja svetovnih trgov

Veliko hitro rastočih gospodarstev vse bolj uporablja industrijske strategije, ki si prizadevajo za zaščito svojih temeljnih virov za ustvarjanje prednosti za svoje industrije v poproizvodni fazi. To lahko sklepamo na podlagi vse številnejših vladnih ukrepov, ki izkrivljajo mednarodno trgovino s surovinami. Ti vključujejo izvozne davke in kvote, poleg tega pa še subvencije, določanje cen, sisteme dvojnih cen in omejevalna naložbena pravila. Ugotovljenih je bilo več kot 450 izvoznih omejitev pri več kot 400 različnih surovinah (npr. kovine, les, kemikalije, živalske kože in kože) (Priloga 4, razpredelnica 1). Kitajska, Rusija, Ukrajina, Argentina, Južna Afrika in Indija so med najpomembnejšimi državami, ki so se odločile za sprejetje takih ukrepov, pri čemer v veliko primerih uživajo še koristi manjših carin ali brezcarinskega trgovanja pri dostopu na trg EU za povezane končne proizvode, kar za veliko industrijskih sektorjev v EU pomeni, da so v konkurenčno podrejenem položaju.

Tudi hitro rastoče države izvajajo strategije v zvezi z državami z bogatimi ležišči surovin, očitno z namenom, da bi si zagotovile privilegiran dostop do surovin. Kitajska in Indija sta na primer v zadnjih letih bistveno povečali svoje gospodarske dejavnosti z Afriko. Kitajska je med drugim sklenila velike infrastrukturne projekte in je dejavno vključena v dejavnosti raziskovanja in pridobivanja surovin v državah, kot so Zambija (baker), Demokratična republika Kongo (baker, kobalt), Južna Afrika (železova ruda), Zimbabve (platina) ter Gabon, Ekvatorialna Gvineja in Kamerun (les).

Na položaj na strani ponudbe poleg tega vpliva še povečana koncentracija na ravni držav proizvajalk in nadaljnja koncentracija in vertikalna integracija na ravni podjetij, kar lahko povzroči težave dostopa do surovin (Priloga 4, diagram 3, Priloga 5). Na primer, samo tri proizvodna podjetja zdaj nadzorujejo okoli 75 % čezmorske trgovine z železovo rudo. Tak razvoj lahko vodi do tveganj manjše konkurence in tako do višjih cen za uporabnike na koncu prodajne verige. Podjetja, dejavna v poproizvodni fazi, obvladujejo tveganja na primer z ustvarjanjem zalog in dolgoročnimi pogodbami ali izvajajo strategijo vertikalne integracije z rudarskimi podjetji.

Več kot 50 % velikih zalog mineralov je v državah z bruto nacionalnim dohodkom na prebivalca v višini 10 USD na dan ali manj. To pomeni nove priložnosti za te države v razvoju, bogate z naravnimi viri, zlasti v Afriki (Priloga 6), da bistveno povečajo svoj nacionalni dohodek, saj se veliko izmed njih še vedno spopada z revščino ali počasno rastjo. Vendar v nekaterih od teh držav potekajo hudi spopadi, včasih zaradi tekmovanja za nadzor nad naravnimi viri, v drugih pa imajo težave z upravljanjem, zlasti v zvezi z dodeljevanjem prihodkov od naravnih virov. Poleg tega imajo te države pogosto težave pri pogajanjih s tujimi rudarskimi podjetji, ker nimajo možnosti, da bi realno ocenile vrednosti svojih zalog, in imajo premalo upravnih virov. V nekaterih primerih se postavljajo vprašanja o praksah podjetij v zvezi z varstvom okolja in delavskih pravic, v drugih pa se pojavljajo skrbi glede vpliva nekaterih javno-zasebnih pogodb na zadolženost držav.

2. POLITIČNI ODZIV: CELOVITA STRATEGIJA

Industrijsko razvite države kot Japonska in ZDA so priznale, kako zelo so odvisne od določenih surovin in izvajajo posebne politike za zaščito dobave svojih surovin. ZDA so na primer opredelile surovine, ki so strateško pomembne, poleg tega pa skrbijo tudi za zalogo surovin, ki so ključne za njihovo obrambno industrijo. Tudi Japonska si prizadeva, da bi si zagotovila dostop do nujno potrebnih surovin (Priloga 7). Čeprav nekatere države članice EU

izvajajo posebne politike, na ravni EU do zdaj ni bilo nobenega celovitega političnega odziva, ki bi si prizadeval za zagotavljanje dostopa do surovin v zadostnih količinah po poštenih in neizkrivljenih cenah. Predlaga se, da bi EU morala sprejeti dogovor o celoviti strategiji za surovine. Taka strategija bi morala temeljiti na naslednjih treh stebrih:

- (1) zagotavljanju **dostopa do surovin** z mednarodnih trgov pod enakimi pogoji, kot jih imajo ostali industrijski konkurenti;
- (2) vzpostavitvi ustreznih **okvirnih pogojev** znotraj EU, da bi se spodbujala trajna dobava surovin iz evropskih virov;
- (3) spodbujanju splošnega učinkovitega ravnanja z viri in recikliranja, da **bi se zmanjšala poraba primarnih surovin EU** in njena odvisnost od uvoza.

Poleg tega Komisija priporoča, da bi moral biti prednostni ukrep v okviru celovite evropske strategije opredelitev nujno potrebnih surovin za EU. Komisija v tem pogledu predlaga, da se v tesnem sodelovanju z državami članicami in zainteresiranimi stranmi pripravi skupni seznam nujno potrebnih surovin. Na podlagi predhodne ocene je bilo ugotovljeno, da je oskrba EU s številnimi surovinami zelo negotova (Priloga 8).

2.1. Prvi steber: dostop do surovin na svetovnih trgih brez izkrivljanja pogojev

EU bi morala biti dejavna na področju **diplomacije surovin**, da bi si zagotovila dostop do njih. To vključuje boljšo in učinkovitejšo koordinacijo in usklajenost med zunanjimi politikami EU (zunanjí odnosi, trgovina in razvoj). Prav tako pomeni koordinacijo na ravni EU pri upravljanju strateških partnerstev EU⁸ in dialoge o politikah s partnerskimi tretjimi državami ter hitro rastočimi gospodarstvi in njihovimi regionalnimi združenji po načelih „vzajemnega interesa“, zlasti:

- z Afriko z okrepitvijo dialoga in ukrepov na področju dostopa do surovin ter o upravljanju naravnih virov in prometni infrastrukturi v okviru izvajanja skupne strategije in akcijskega načrta za obdobje 2008–2010,
- s hitro rastočimi gospodarstvi, bogatimi z naravnimi viri, kot sta Kitajska in Rusija, z okrepitvijo dialoga, vključno z namenom odprave ukrepov, ki izkrivljajo trg,
- z državami, ki so odvisne od surovin, kot sta ZDA in Japonska, z ugotavljanjem skupnih interesov in pripravo skupnih ukrepov in stališč na mednarodnih forumih, npr. skupni projekti z agencijo „US Geological Survey“ na področjih, na katerih je mednarodno sodelovanje mogoče.

Poleg tega bi morala EU spodbujati okrepljeno **mednarodno sodelovanje**. Komisija bo spodbujala dejavnosti ozaveščanja na forumih, kot so G-8, OECD, UNCTAD in UNEP⁹, ter proučila možnosti sodelovanja z mednarodnimi organizacijami, kot sta Svetovna banka in Mednarodna oblast za morsko dno. To vključuje pogovore o rudarjenju v globokem morju, arktični regiji¹⁰ in o varnosti mednarodnih trgovskih poti s surovinami¹¹. Komisija se prav

⁸ Med strateške partnerice EU spadajo Brazilija, Kanada, Kitajska, Indija, Japonska, Rusija in ZDA.

⁹ Vključno z „mednarodnim forumom za trajnostno upravljanje virov“.

¹⁰ Komisija trenutno pripravlja sporočilo o arktični regiji.

tako zavzema za spoštovanje mednarodnih instrumentov za družbeno odgovornost podjetij¹² in bo še naprej podpirala mednarodne pobude za spodbujanje preglednosti v ekstraktivnem sektorju, kot je sistem potrjevanja procesa Kimberley („Kimberly Process Certification Scheme“) in EITI („Extractive Industries Transparency Initiative“ – Pobuda za preglednost v ekstraktivni industriji). Komisija predvideva tudi, da bo prispevala k okrepljeni pobudi EITI++¹³.

Zaradi pomembnih strateških varnostnih posledic, ki jih ima dostop do surovin za neenergetske namene, bi moral biti cilj vzpostavitve zanesljivega dostopa v celoti vključen v evropsko varnostno strategijo, ki jo trenutno proučuje Svet.

Dostop do primarnih in sekundarnih surovin bi moral postati prednostna naloga **trgovinske in regulativne politike EU**. Trgovinska in regulativna politika lahko izboljšata dostop do surovin na naslednje načine:

- EU bi morala po potrebi spodbujati sprejetje novih pravil in sporazumov o trajnem dostopu do surovin in zagotavljati skladnost z mednarodnimi zavezami na večstranski in dvostranski ravni, vključno s pogajanjem o pristopu k STO, prostotrgovinskimi sporazumi, pogovori o urejanju tega področja s predpisi in nepreferencialnimi sporazumi. Komisija bo v tem okviru okrepila svoja prizadevanja za doseganje večje discipline pri izvoznih omejitvah in izboljšane regulativne ureditve na področju boja proti subvencijam na ravni STO,
- EU bi si morala prizadevati za odpravo ukrepov tretjih držav, ki izkrivljajo trgovino, na vseh področjih, ki zadevajo dostop do surovin. EU bo zavzeto nasprotovala ukrepom, ki kršijo pravila STO ali dvostransko dogovorjena pravila, in uporabila vse razpoložljive mehanizme in instrumente, vključno z izvršbo na podlagi reševanja sporov. Na splošno se bo EU borila proti protekcionistični uporabi izvoznih omejitev tretjih držav. Pri opredeljevanju svojih ukrepov bo EU kot prednostne obravnavala tiste izvozne omejitve, ki uporabniški industriji EU povzročajo največje težave ali pa je zaradi njih domača industrija, ki je nižje v prodajni verigi, v nepoštenem podrejenem položaju na mednarodnih trgih,
- EU bi morala zagotoviti, da se kakršno koli izkrivljanje stroškov surovin, ki izhaja iz praks dvojnih cen ali drugih mehanizmov, ki jih uporablja država izvoznica, obravnava in izravna v okviru protidampinških preiskav. Poleg tega med ostala sredstva za boj proti izkrivljanju trgovine pri dostopu do surovin ali pri učinkih na poprodajni ravni, kot je izvoz proizvodov nižje v prodajni verigi po dampinških cenah, sodi še večja in učinkovita uporaba Uredbe o trgovinskih ovirah in instrumentov trgovinske zaščite,
- EU bi morala ustrezno ukrepati, da bi zagotovila, da se različni instrumenti trgovinske politike, vključno s preferencialnimi trgovinskimi sporazumi in partnerstvom EU za dostop na trge, uporabljajo skladno s ciljem odprtih in dobro delujočih trgov surovin, zlasti z

¹¹ Pomorska politika EU daje okvir za spodbujanje vodilnega položaja Evrope v mednarodnih pomorskih zadevah ter za celovito in jasno obravnavanje teh vprašanj.

¹² COM(2006) 136.

¹³ Pobuda za preglednost v ekstraktivni industriji Plus Plus (EITI++) je pobuda Svetovne banke, ki dopolnjuje EITI in si prizadeva razviti nacionalne zmogljivosti za obvladovanje velikega povišanja cen blaga ter usmerja vse večje tokove prihodkov v boj proti revščini, lakoti, podhranjenosti, nepismenosti in boleznim.

zagotavljanjem skladnosti med odprtjem trga EU (npr. tarife) in omejevalnimi ukrepi tretjih držav,

- poleg zunanjih omejitev pri dobavi surovin bi morala EU prav tako nadzorovati tarifno ureditev EU, da bi zagotovila skladnost z gibanjem povpraševanja EU po surovinah, in zlasti oceniti načine zmanjšanja uvoznih omejitev za surovine, vključno z obnovljivimi viri, ki jih industrija potrebuje kot vložke za ostale proizvode, kot so kemikalije. Pri obnovljivih surovinah bi bilo treba ukrepati vzporedno z ustreznimi standardi trajnosti in certificiranja,
- pri protikonkurenčnih sporazumih ali koncentracijah na trgu bo Komisija še naprej v celoti upoštevala pravila EU o konkurenci.

Komisija bo spremljala napredek na podlagi izdajanja letnih poročil o napredku glede izvajanja trgovinskih vidikov, pri tem pa bo po potrebi uporabljala prispevke zainteresiranih strani.

Veliko pomembnih surovin je v državah v razvoju, še zlasti v Afriki. Očitno je, da bi imel celovit pristop, ki bi povezoval **razvojno politiko EU** in potrebo EU po neoviranem dostopu do surovin, veliko prednosti, da bi se ustvarile razmere, v katerih bi pridobili vsi: dobro upravljanje, preglednost poslov in prihodkov v rudarstvu, enaki pogoji za vsa podjetja, priložnosti financiranja, smotrne davčne ureditve in razvojne prakse koristijo državam v razvoju in izboljšujejo dostop EU do surovin. Pri tem imajo razvojne politike pomembno vlogo na treh ravneh:

A. Krepitev držav: gospodarsko, socialno, okoljsko in politično *upravljanje* so pomembni razvojni dejavniki. Dobro upravljanje je tudi v pomoč državam v razvoju, da lahko pretvorijo razpoložljivost mineralnih virov v trajnostni razvoj svojih gospodarstev in v rast, ki bo koristila tudi revnim. V okviru 10. Evropskega razvojnega sklada je za države v skladu z njihovimi načrti upravljanja¹⁴ namenjena spodbujevalna tranša v višini 2,7 milijarde EUR. Veliko načrtov upravljanja vključuje splošne zaveze o gospodarskem, finančnem, davčnem in pravosodnem upravljanju ali posebne zaveze v zvezi z upravljanjem naravnih virov ter preglednostjo poslov in prihodkov v rudarstvu¹⁵. Del naše pomoči tem državam je osredotočen na vzpostavljanje zmogljivosti za upravljanje javnih financ, trajnostno upravljanje naravnih virov in pogajanja z rudarskimi podjetji. Drugi precejšnji del naše pomoči je namenjen projektom prometne infrastrukture v državah AKP, ki so nujno potrebni za trajnostno rudarstvo¹⁶.

Krepimo države z vse večjo uporabo *proračunske podpore* kot instrumenta zagotavljanja pomoči. Ta vrsta pomoči prispeva k razvoju zdravih javnih financ v državah v razvoju. Zdrave javne finance, vključno s prihodki iz projektov mineralnih surovin, bodo še naprej pomemben pogoj za dodelitev proračunske podpore EU.

EU bi morala nadaljevati dialog s partnerskimi državami in mednarodnimi finančnimi organizacijami o nadaljnjem zmanjševanju dolga.

¹⁴ COM(2006) 421, odobril Svet dne 16. oktobra 2006, dokument 14024/06.

¹⁵ Kamerun ima na primer v svojem profilu upravljanja zaveze, ki se nanašajo na EITI in FLEGT.

¹⁶ Projekti EU prometne infrastrukture v glavnem niso povezani z naravnimi viri, vendar pa lahko nekateri pridejo v poštev, kot na primer infrastrukturni projekt zahodnega koridorja v Gani, v katerem je zajeta pristaniška in železniška infrastruktura, ki bo omogočila prevoz boksita in mangana do morja.

B. Spodbujanje zdravega naložbenega okolja, ki prispeva k povečanju ponudbe:

Razvojna politika bi morala prav tako spodbujati pripravo jasnega zakonskega in upravnega okvira, in sicer na naslednji način:

- z ustvarjanjem enakih pogojev za podjetja in države, ki želijo dostop do surovin,
- s povečanjem preglednosti poslov in prihodkov v rudarstvu,
- s spodbujanjem smotrnih davčnih ureditev, po katerih vse gospodarske dejavnosti, vključno z rudarstvom, prispevajo pošten delež k prihodkom držav¹⁷.

Drugi ukrep, s katerim se povečuje trajnostna dobava surovin, je dajanje posojil Evropske investicijske banke za rudarske projekte. S tem se bodo povečali zneski takšnih posojil in presegli povprečni letni znesek v višini 140 milijonov EUR od začetka veljavnosti Sporazuma o partnerstvu iz Cotonouja iz leta 2000, in sicer zlasti v državah, ki so se v svojih akcijskih načrtih upravljanja zavezale, da bodo izvedle reforme, ki se bodo osredotočile na izboljšano upravljanje in preglednost v ekstraktivni industriji. Komisija ta cilj močno podpira.

C. Spodbujanje trajnostnega upravljanja surovin

Naša razvojna politika se osredotoča tudi na pomoč partnerskim državam pri izboljšanju njihovih socialnih in okoljskih standardov, izboljšanju razmer na področju človekovih pravic ter boju proti delu otrok, zlasti v zvezi z vse večjim sektorjem obrtnih rudarskih dejavnosti in rudarjenja v majhnem obsegu, s čimer se preživlja okoli 100 milijonov ljudi.

2.2. Drugi steber: spodbujanje trajnostne dobave surovin iz evropskih virov

Da bi se omogočila trajnostna dobava surovin iz evropskih ležišč, je pomembno, da so vzpostavljeni pravi **okvirni pogoji**. Ekstraktivna industrija v prvi vrsti potrebuje dostop do zemljišč, vendar področje, ki je v EU na voljo za ekstrakcijo, nenehno izpodrivajo druge rabe zemljišč. Poleg tega v EU ni neobičajno, da med odkritjem ležišč in dejansko proizvodnjo mine 8–10 let. Na podlagi izkušenj se je pokazala potreba po poenostavitvi upravnih predpisov in pospežitvi postopka pridobivanja dovoljenj za dejavnosti raziskovanja in pridobivanja surovin. Države članice se vse bolj zavedajo teh izzivov – Švedska je na primer posodobila svojo zakonodajo o rudarstvu in pri postopkih pridobivanja dovoljenj uvedla roke.

Za trajnostno dobavo surovin iz virov v EU je treba poglobiti **osnovno poznavanje** ležišč mineralnih surovin znotraj EU. Poleg tega je treba pri načrtovanju rabe zemljišč upoštevati dolgoročni dostop do teh ležišč. Zato Komisija priporoča, da se nacionalne **geološke raziskave** dejavnejše vključijo v načrtovanje rabe zemljišč v državah članicah. Komisija v skladu z načelom subsidiarnosti predlaga, da vzpostavi platformo za države članice za izmenjavo najboljših praks na področju načrtovanja rabe zemljišč (kakor je na primer avstrijski načrt o mineralnih surovinah) in drugih pomembnih okvirnih pogojev za ekstraktivno industrijo.

Komisija poleg tega priporoča izboljšanje **povezovanja v mreže nacionalnih geoloških raziskav**, da bi se pospešila izmenjava informacij ter izboljšala interoperabilnost podatkov in

¹⁷ Zambija je na primer s podporo EU prešla na enoten zakladniški račun, na katerega prejema vse prihodke, vključno s prihodki iz rudarstva (podobno kot Mozambik), ter je izboljšala preglednost in progresivnost ureditve svojega davčnega sistema, ki se nanaša na rudarstvo.

njihovo razširjanje, pri čemer naj bi se posebna pozornost namenila potrebam MSP. Komisija bo v povezavi z državami članicami tudi proučila razvoj srednje- do dolgoročne strategije za vključitev pod površinskih komponent v sistem za opazovanje zemlje Kopernikus¹⁸, ki se lahko uporabi pri načrtovanju rabe zemljišč in izboljša njegovo kakovost.

Večina zakonodaje na ravni EU, ki zadeva ekstraktivno industrijo, dejavno na področju surovin za neenergetske namene, je horizontalna. Izvajanje zakonodaje Natura 2000 je za ekstraktivno industrijo še posebno pomembno. Industrija je med javnim posvetovanjem izrazila zaskrbljenost o včasih nasprotujočih si ciljih zaščite območij iz Nature 2000 in razvoja ekstraktivnih dejavnosti v Evropi. Čeprav Komisija poudarja, da zakonodajni okvir Natura 2000 brezpogojno ne izključuje ekstraktivnih dejavnosti, so se Komisija in države članice zavezale, da bodo pripravile smernice za industrijo in organe, da bi se razjasnilo, kako bi se lahko ekstraktivne dejavnosti, ki potekajo v območjih Natura 2000 ali blizu njih, uskladile z varstvom okolja. Pričakuje se, da bodo smernice dokončane do konca leta 2008 in bodo temeljile na razpoložljivih najboljših praksah.

Da bi rešila tehnološke izzive, ki se nanašajo na trajnostno proizvodnjo mineralnih surovin, bo Komisija v svojem sedmem okvirnem programu (7OP) **spodbujala raziskovalne projekte**, ki se osredotočajo na ekstrakcijo in obdelavo surovin. Evropska tehnološka platforma o trajnostnih mineralnih virih se osredotoča na inovativne tehnologije raziskovanja, da bi raziskala globoko ležeče kopenske in morske vire (vključno z rudarjenjem v globokem morju), ter na nove ekstrakcijske tehnologije, ki prinašajo kar največje gospodarske in okoljske koristi. V okviru tehnološke platforme Waterborne bodo izvedene raziskave za tehnologije, ki bodo omogočale trajnostno izkoriščanje morskega dna v prihodnosti.

Ekstraktivna industrija je pomembno gonilo gospodarske rasti v nekaterih bolj oddaljenih evropskih regijah. V okviru **kohezijske politike** so na voljo **sredstva**, še zlasti iz Evropskega sklada za regionalni razvoj, ki so namenjena vrsti ukrepov podpore na področju raziskav, inovacij in gospodarstva v zvezi z raziskovanjem in izkoriščanjem surovin.

Kakor pri ostalih panogah, bo tudi na prihodnost evropske rudarske industrije vplivala vse večja težava **pomanjkanja spretnosti in znanj**¹⁹. Poleg tega se **javnost** še vedno premalo **zaveda**, kako pomembne so domače surovine za evropsko gospodarstvo. Za reševanje teh izzivov bi bilo treba spodbujati učinkovitejša partnerstva med univerzami, geološkimi raziskavami in industrijo. Da tega pomanjkanja spretnosti in znanj ne bi bilo, bo Komisija podpirala pobude, kot je Evropski dan mineralov v letu 2009, ter bo spodbujala novo generacijo izpopolnjenih spretnosti in znanj o geologiji, opazovanju zemlje in okoljskih vprašanjih, zlasti prek skupnih magistrskih in doktorskih študijev v okviru programa Erasmus Mundus na področju mineralov in okolja (2009–2013). Ker je za privabljanje usposobljenega osebja ključno varno delovno okolje, bo Komisija podpirala tudi ukrepe za izboljšanje varstva delavcev.

2.3. Tretji steber: zmanjšanje porabe primarnih surovin v EU

Da bi se zmanjšala velika odvisnost EU od primarnih surovin in njena odvisnost od uvoza, izboljšalo okoljsko ravnovesje ter zadovoljile potrebe industrije v EU po surovinah, je treba spodbujati učinkovito ravnanje z viri, recikliranje, uporabo nadomestnih virov in vse večjo

¹⁸ Prej GMES – globalno spremljanje okolja in varnosti.

¹⁹ Kar zadeva splošno vprašanje boljšega predvidevanja in usklajevanja spretnosti in znanj ter delovnih mest, bo Komisija decembra 2008 objavila pobudo „Nove spretnosti in znanja za nova delovna mesta“.

uporabo obnovljivih surovin. Ta cilj bi bilo treba obravnavati kot del prehoda k trajnostnim vzorcem proizvodnje in potrošnje ter h gospodarstvu EU, ki bo učinkovito izkoriščalo svoje vire.

Tematska strategija EU o trajnostni rabi naravnih virov²⁰ je dolgoročna strategija, namenjena ločevanju rabe virov in gospodarske rasti. V novem nedavnem akcijskem načrtu o trajnostni potrošnji in proizvodnji ter o trajnostni industrijski politiki²¹ je Komisija navedla, da namerava nadalje spodbuditi **učinkovito izkoriščanje virov** ter ekološko-inovativne proizvodne postopke, da bi zmanjšala odvisnost od surovin ter spodbudila kar najučinkovitejšo rabo virov in recikliranje.

Komisija spodbuja raziskovalne projekte v okviru OP7, ki se osredotočajo na proizvodnjo in **proizvode, ki so učinkoviti pri izrabi virov**. Poleg tega so predpisi za oblikovanje proizvodov, učinkovitih pri izrabi virov, vključeni v Direktivo za okoljsko primerno zasnovano²². Pri razvoju nadomestnih materialov, ki bodo omogočili prožnejše proizvodne postopke in manjša tveganja pri odvisnosti od izvoza, bodo imele pomembno vlogo tudi raziskave. Pred kratkim je OECD²³ priporočila svojim članom, naj si prizadevajo za produktivnost virov na podlagi krepitve svoje zmogljivosti za analizo tokov materialov. Podatkovna središča v EU o naravnih virih, proizvodih in odpadkih bodo usklajevala informacije držav članic.

Povečana raba **sekundarnih surovin** prispeva k zanesljivosti dobave in energetske učinkovitosti. Vendar se danes veliko izrabljenih proizvodov ne vključi v običajne postopke recikliranja, kar pomeni nenadomestljivo izgubo dragocenih sekundarnih surovin. Na podlagi nekaterih elementov lahko sklepamo, da velik odstotek pošiljk odpadkov EU ni v skladu s predpisi, čeprav so razmere v državah članicah zelo različne²⁴. To večinoma zadeva izvoz izrabljenih vozil in elektronske opreme, ki se Evropo zapustijo kot proizvodi, ki se lahko ponovno uporabijo, vendar jih na koncu v tujini razstavijo. Poleg tega države članice klasifikacijo pošiljk odpadkov razlagajo različno, kar ustvarja ovire za notranji trg z odpadki in zato izkrivlja trgovino. To je še bolj obžalovanja vredno, ker pri fizičnem prevozu izvoženih izrabljenih proizvodov in uvoženih surovin (pridobljenih na podlagi recikliranja zunaj EU, kjer veljajo manj strogi predpisi) v okolje uhaja veliko škodljivih snovi.

Komisija in države članice bi morale v svojih **odnosih s tretjimi državami** zagotoviti, da se odpadki obdelajo v poštenih in trajnostnih razmerah. Komisija bo sodelovala z državami članicami pri izvajanju dejavnosti ozaveščanja²⁵ in zagotovila zanesljivo in usklajeno izvajanje Uredbe o pošiljkah odpadkov (ki izvaja Baselsko konvencijo), na primer s podrobnejšimi opredelitvami meril za zavračanje izvoznih dovoljenj izrabljenih proizvodov. Komisija bo v sodelovanju z državami članicami predlagala učinkovitejše nadzorne mehanizme glede pošiljk odpadkov in objavila podatke o nezakonitih tokovih pošiljk.

²⁰ COM(2005) 670.

²¹ COM(2008) 397.

²² Direktiva 2005/32/ES.

²³ Svet OECD za produktivnost virov z dne 10. aprila 2008 – C(2008) 40.

²⁴ Preiskava teh pošiljk v letu 2006 je pokazala, da več kot 50 % vseh pošiljk odpadkov EU ni skladnih s pravili, pri drugih 43 % pa so bile ugotovljene nepravilnosti.

²⁵ IMPEL-TFS izvršilni ukrepi I (2008).

Celovito izvajanje in izvrševanje ustrezne zakonodaje o recikliranju²⁶ in novi predpisi iz Okvirne direktive o odpadkih o tem, kdaj odpadki niso več odpadki, bodo olajšali **recikliranje sekundarnih surovin**. Države članice bodo morale na podlagi Direktive tudi izpolnjevati cilje zbiranja za ponovno uporabo in recikliranje kovin, papirja, stekla in neškodljivih gradbenih odpadkov in odpadkov pri rušenju objektov.

Za povečanje ponovne uporabe ali **recikliranja** proizvodov in materialov v dovolj velikih količinah v okviru ekonomije obsega v EU je ključen pošten in pregleden trg, ki temelji na dogovorjenih minimalnih standardih, ustreznih shemah certificiranja v ustreznem pravnem okviru. Akcijski načrt (2008–2011) za pobudo za vodilni trg za recikliranje bo spodbudil trge za recikliranje z naslednjimi ukrepi: zakonodajo, standardi in označevanjem, javnimi naročili, financiranjem, razširjanjem znanja in mednarodnimi ukrepi²⁷.

Obnovljive surovine so redki vir za evropsko industrijo, kot sta kemična in lesnopredelovalna industrija, zaradi omejenih območij pridelave in v nekaterih primerih morebitnih konkurenčnih rab zemljišč. Nacionalne politike in politike EU za obnovljive surovine imajo potencialne učinke na industrijske uporabnike. Zato bo Komisija spremljala učinek povečanega povpraševanja po biomasi v sektorjih, ki biomaso uporabljajo, in o tem poročala²⁸.

3. POT NAPREJ

Izzivi v zvezi z zagotavljanjem trajnostne dobave surovin za neenergetske namene za gospodarstvo EU so številni, kompleksni in medsebojno povezani. Verjetno je, da bodo ti izzivi obstajali še naprej ali pa jih bo še več. Potrebujemo odločilen evropski odziv, da bi zagotovili evropsko konkurenčnost. Zato je treba vprašanju surovin nameniti politično pozornost na visoki ravni in bi ga bilo treba obravnavati v okviru celovite strategije EU, ki povezuje več politik EU in po potrebi spodbuja nadaljnje sodelovanje med državami članicami. Na podlagi treh stebrov predlagane strategije se poskušajo zagotoviti enaki pogoji za vse pri dostopu do virov v tretjih državah, boljši okvirni pogoji za ekstrakcijo surovin v EU in zmanjšati porabo primarnih surovin s povečanjem učinkovitosti izkoriščanja virov in spodbujanjem recikliranja.

Komisija predlaga, da se začne izvajati **evropsko pobudo za surovine**, kot je opisano v nadaljevanju. Komisija bo o izvajanju pobude za surovine poročala Svetu čez dve leti.

²⁶ Direktiva 2002/96/ES o odpadni električni in elektronski opremi (OEEO); Direktiva 2000/53/ES o izrabljenih vozilih; Direktiva 2006/66/ES o baterijah in akumulatorjih ter odpadnih baterijah in akumulatorjih; Direktiva 94/62/ES o embalaži in odpadni embalaži; Direktiva 2006/12/ES o odpadkih, ki je v reviziji.

²⁷ COM(2007) 860.

²⁸ COM(2008) 19 konč.

Pobuda za surovine

		Udeleženci		
		ES	države članice	industrija
1	Opredelitev nujno potrebnih surovin.	X	X	X
2	Začetek izvajanja strateške diplomacije surovin EU s pomembnimi industrijsko razvitimi državami in državami, bogatimi z naravnimi viri.	X	X	
3	Vključitev predpisov o dostopu do surovin in njihovem trajnostnem upravljanju v vse dvostranske in večstranske trgovinske sporazume ter regulativne dialoge, kadar je to primerno.	X	X	
4	Opredelitev ukrepov tretjih držav, ki izkrivljajo trgovino, in boj proti njim z vsemi razpoložljivimi mehanizmi in instrumenti, vključno s pogajanjem v okviru STO, reševanjem sporov in partnerstvi o dostopu na trge, pri čemer se prednostno obravnavajo tiste kršitve, ki najbolj vplivajo na odprte mednarodne trge v škodo EU. Spremljanje napredka na podlagi izdajanja letnih poročil o napredku glede izvajanja trgovinskih vidikov, pri tem pa se po potrebi uporabi prispevke zainteresiranih strani.	X	X	X
5	Spodbujanje trajnostnega dostopa do surovin na področju razvojne politike z uporabo proračunske podpore, strategij sodelovanja in drugih instrumentov.	X	X	
6	Izboljšanje regulativnega okvira, ki zadeva dostop do zemljišč s: – spodbujanjem izmenjave najboljših praks na področju načrtovanja rabe zemljišč in upravnih razmer za raziskovanje in pridobivanje surovin in – pripravo smernic, ki jasno določajo, kako se lahko ekstraktivne dejavnosti, ki potekajo na območjih Natura 2000 ali blizu njih, uskladijo z varstvom okolja.	X	X	
7	Spodbujanje boljšega povezovanja v mreže med nacionalnimi geološkimi raziskavami z namenom povečanja osnovnega poznavanja ležišč surovin v EU.		X	
8	Spodbujanje spretnosti in znanj ter ciljnih raziskav o inovativnih tehnologijah raziskovanja in pridobivanja surovin, recikliranja, nadomestnih materialih in učinkovitem izkoriščanju virov.	X	X	X
9	Povečanje učinkovitega izkoriščanja virov in spodbujanje nadomeščanja surovin.	X	X	X
10	Spodbujanje recikliranja in olajševanje uporabe sekundarnih surovin v EU.	X	X	X