

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zapewnienia ważnych towarów importowych dla UE poprzez aktualną politykę handlową UE i inne powiązane polityki

(2014/C 67/08)

Sprawozdawca: **Jonathan PEEL**

Na sesji plenarnej w dniach 16–17 stycznia 2013 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

*zapewnienia ważnych towarów importowych dla UE poprzez aktualną politykę handlową UE i inne powiązane polityki*

Sekcja Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 25 września 2013 r.

Na 493. sesji plenarnej w dniach 16–17 października 2013 r. (posiedzenie z 16 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 105 do 1 – 1 osoba wstrzymała się od głosu – przyjął następującą opinię:

### 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Konkurencyjność UE, czy wręcz utrzymanie ogólnego standardu i jakości życia, zależą od bezpiecznych i regularnych dostaw podstawowych towarów importowych o zasadniczym znaczeniu. „Niewiele gospodarek jest samowystarczalnych w zakresie dostaw surowców ze względu na ogromne zapotrzebowanie większości krajów” – stwierdzono w opracowanym przez DG ds. Handlu drugim sprawozdaniu z działalności<sup>(1)</sup> i wskazano, że „współzależność jest nieuniknioną rzeczywistością dla wszystkich gospodarek”. Dostęp do tych materiałów po przystępnych cenach ma zasadnicze znaczenie dla zrównoważonego funkcjonowania gospodarki UE oraz całego nowoczesnego społeczeństwa.

1.1.1 Ilość tych kluczowych zasobów naturalnych na świecie, tzn. grunty rolne/żywność, woda, energia oraz niektóre metale i główne minerały, jest ograniczona i potencjalnie coraz bardziej się zmniejsza, lecz popyt na nie jest obecnie większy niż kiedykolwiek i rośnie coraz szybciej. Dodatkowo sytuację pogarsza nieodpowiednia reakcja na zmianę klimatu. UE cieszy się klimatem umiarkowanym, dość korzystnym dla żywności, wody i rolnictwa, lecz nie jest samowystarczalna pod względem energii ani też wielu kluczowych metali i minerałów strategicznych.

1.2 Dlatego też UE powinna położyć jak największy nacisk na uzyskanie maksymalnej racjonalizacji i efektywnego gospodarowania zasobami, innowacyjności i zastępowania, zwłaszcza poprzez zrównoważone wykorzystanie, ponowne używanie oraz recykling energii i kluczowych metali strategicznych, minerałów i innych zasobów naturalnych. Komitet ze szczególnym zadowoleniem przyjmuje, że położono na to nacisk w europejskim partnerstwie innowacyjnym i w niedawno sporządzonym przez Komisję przeglądzie inicjatywy na rzecz surowców<sup>(2)</sup>. Społeczeństwo obywatelskie również musi być w pełni i aktywnie zaangażowane, między innymi dlatego, że zainteresowane podmioty i konsumenci odgrywają centralną i odpowiedzialną rolę w zapewnianiu maksymalnego poziomu ponownego wykorzystania i recyklingu oraz w minimalizacji poziomu odpadów.

1.3 Celem opinii jest jednak przyjrzenie się kwestii zapewnienia ważnych towarów importowych poprzez politykę handlową i powiązane polityki.

1.4 Podejście UE do zrównoważonego handlu jest bardziej zaawansowane niż któregośkolwiek z jej głównych konkurentów, lecz zrównoważony rozwój musi mieć zasadnicze znaczenie w ramach każdej unijnej strategii na rzecz zapewnienia niezbędnych towarów importowych. Jak to przyznaje Komisja, strategia ta musi być w pełni powiązana z programem UE na rzecz rozwoju, ze szczególnym uwzględnieniem AKP, krajów najsłabiej rozwiniętych, rozwoju systemu GSP i GSP Plus oraz trwających negocjacji w sprawie umów o partnerstwie gospodarczym.

1.5 Komitet regularnie głosił, że kluczowe znaczenie ma zapewnienie spójności między ochroną zasobów naturalnych a walką z ubóstwem i zrównoważoną produkcją i konsumpcją. Należy również ustanowić w pełni partycypacyjne procesy angażujące społeczeństwo obywatelskie, jako że ten element wraz z dialogiem społecznym stanowią kluczowe czynniki zapewniające dobre sprawowanie rządów i zwalczanie korupcji.

1.6 Komitet z zadowoleniem przyjmuje wskazanie „zrównoważonego zarządzania zasobami naturalnymi” jako jednego z 12 „wzorcowych celów” w wydanym 30 maja 2013 r. sprawozdaniu z panelu wysokiego szczebla ONZ złożonego z wybitnych osobistości. Komisja wydała z kolei ważny komunikat pt. „Godne życie dla wszystkich”<sup>(3)</sup>, który obejmuje tę inicjatywę ONZ, łączącą postępy w realizacji milenijnych celów rozwoju z wynikami szczytu „Rio+20”, aby ustanowić nowe cele rozwoju zrównoważonego (SDG) od 2015 r. Jak stwierdzono w komunikacie: „Dwa z najpilniejszych wyzwań, przed którymi stoi świat, to eliminacja ubóstwa i zapewnienie trwałego dobrobytu i dobrostanu społecznego”. Cele te będą jednak o wiele trudniejsze do osiągnięcia, jeśli świat stanie w obliczu drastycznych niedoborów kluczowych zasobów strategicznych.

<sup>(1)</sup> Polityka handlowa UE na rzecz surowców – drugie sprawozdanie z działalności, maj 2012 r.

<sup>(2)</sup> COM(2008) 699 final i COM(2013) 442 final.

<sup>(3)</sup> Komunikat Komisji „Godne życie dla wszystkich: Eliminacja ubóstwa i zapewnienie światu zrównoważonej przyszłości” (COM(2013) 92 final, 27 lutego 2013 r., Dz.U. C 271 z 19.9.2013, ss. 144–150.

1.6.1 W komunikacie podkreślono też, że „dwie trzecie zasobów naturalnych – takich jak żyzne gleby, czysta woda i powietrze – ciągle się kurczy, przy czym skala zmiany klimatu i utraty różnorodności biologicznej zbliża się do granicy, której przekroczenie grozi nieodwracalnymi skutkami dla społeczeństwa i środowiska naturalnego”. Z kolei Komitet określa ten komunikat jako „ważny krok”, podkreślając, że „zważywszy na granice fizycznych możliwości [...] wielu [...] zasobów naturalnych [...], SDG muszą obejmować cele związane z wydajniejszym wykorzystaniem tych zasobów oraz ich sprawliwszym podziałem”.

1.7 Komitet z zadowoleniem przyjmuje postępy poczynione przez komisijną inicjatywę na rzecz surowców. Niemniej jednak efektywnym zarządzaniem kluczowymi zasobami światowymi należy zająć się w pierwszej kolejności na szczeblu światowym. Jak to uznała Komisja, „zapewnienie zrównoważonych dostaw surowców wymaga opracowania skoordynowanej odpowiedzi na szczeblu UE lub nawet międzynarodowym [...], aby wspierać lepsze ramy międzynarodowe i ściślejszą współpracę”<sup>(4)</sup>. Występujące obecnie problemy mają raczej geopolityczny niż geologiczny charakter, jednak Komitet jest rozczarowany tym, że odpowiedź UE stanowi raczej kompilację szczegółowych inicjatyw niż całościową strategię globalną. Niemniej Komitet z zadowoleniem przyjmuje zacieśnienie współpracy UE z USA i Japonią w ramach kluczowego partnerstwa strategicznego, o którym wspomina się w komunikacie Komisji z 2011 r. pt. „Stawianie czoła wyzwaniom związanym z rynkami towarowymi i surowcami”<sup>(5)</sup>, i z krajami wymienionymi w przeglądzie inicjatywy na rzecz surowców. Odpowiednio podkreśla to znaczenie współpracy z Komisją Unii Afrykańskiej i ogólnie z Afryką.

1.7.1 Komitet zachęca do aktywnego prowadzenia „dyplomacji surowcowej” UE. Ponadto uważa, że potrzebne są intensywniejsze i bardziej skoordynowane wysiłki na szczeblu światowym, zwłaszcza na forum G20 (do której należy wiele krajów generujących największy popyt na strategiczne towary importowe), gdzie jak dotąd te zagadnienia były omawiane z mniejszym skutkiem, ale także na forum OECD oraz ONZ i jej agencji. „Równanie w dół” nikomu nie pomoże.

1.7.2 Główną wadą zintegrowanego globalnego podejścia jest brak skutecznych mechanizmów pozwalających egzekwować jego stosowanie. Komitet zaleca zatem, by w ramach zaległego przeglądu funkcjonowania WTO, mającego podstawy w prawie międzynarodowym, przyznać WTO dodatkowe kompetencje obejmujące energię i surowce oraz ich zrównoważone wykorzystywanie. Należy też położyć większy nacisk na działania w ramach dorocznego forum towarowego UNCTAD *Global Commodities Forum*. Kluczową kwestią jest tu trudna sytuacja krajów rozwijających się. Dla państw uzależnionych od rynku towarowego sektory towarowe to często największe źródło dochodów i zatrudnienia. Jednakże ich niezdolność do przełożenia powiązanego z rynkiem towarowym wzrostu gospodarczego na bardziej trwały wzrost gospodarczy oparty na szerokich podstawach i na większe korzyści dla ubogiej ludności podaje w wątpliwość ich model rozwoju. Trzeba pilnie zwrócić należytą uwagę – z pełnym udziałem społeczeństwa obywatelskiego – na to, jakich zmian wymagają ich strategie polityczne, instytucje i infrastruktura, aby możliwe było powiązanie dochodów z rynku towarowego z osiągnięciem wyników w zakresie rozwoju, w tym milenijnych celów rozwoju i przysiężonych celów zrównoważonego rozwoju.

<sup>(4)</sup> Zob. przypis 1.

<sup>(5)</sup> COM(2011) 25 final.

1.8 Rola sektora prywatnego ma również kluczowe znaczenie, ponieważ większość wydobycia minerałów i produkcji energii podlega obecnie transakcjom rynkowym. Wydobycie i przetwarzanie są bardzo kapitałochłonne, co oznacza uzależnienie od wielkich koncernów międzynarodowych. Dlatego też niezbędne jest pełne wdrożenie i przestrzeganie podstawowych konwencji MOP, Wytycznych OECD dla przedsiębiorstw wielonarodowych oraz specjalnych wytycznych OECD dotyczących odpowiedzialnych łańcuchów dostaw<sup>(6)</sup>, w tym prowadzenie aktywnej współpracy z partnerami społecznymi. Jak zauważyła Komisja w dokumencie „Globalny wymiar Europy”, niezbędne jest zapewnienie przekazania obywatelom korzyści płynących z liberalizacji handlu: „Dążąc do sprawiedliwości społecznej i spójności na własnym terenie, powinniśmy również propagować nasze wartości, w tym normy społeczne i normy ochrony środowiska oraz różnorodność kulturową, na całym świecie”<sup>(7)</sup>.

1.9 Import energii i surowców do UE stanowi jedną trzecią całego unijnego importu (528 mld EUR w 2010 r.)<sup>(8)</sup>. UE obecnie stara się przezwyciężyć bariery w dostawach takich towarów importowych, np. zakazy eksportu, nowe ograniczenia, dodatkowe cła eksportowe lub system podwójnych cen, dzięki negocjacom handlowym (w sprawie umów o wolnym handlu, umów o partnerstwie gospodarczym, umów o partnerstwie i współpracy oraz negocjacom o przystąpieniu do WTO), uciekając się w ostateczności do mechanizmu rozstrzygania sporów.

1.9.1 Komitet jest jednak głęboko zaniepokojony, że są to instrumenty taktyczne polityki handlowej i nie tworzą one strategii ogólnej oraz że nie będą skuteczne w przypadku kryzysu. Mechanizmy rozstrzygania sporów są długotrwałe i niekiedy, jak w przypadku sporu o metale ziem rzadkich, przeciągają się. Wzywamy do ustanowienia wyraźnej procedury UE w reakcji na sytuację awaryjną lub kryzysową w przypadku, gdy ważne towary importowe staną się nagle z jakiegoś powodu niedostępne.

1.10 Jeżeli chodzi o kwestię energetyki, Rosja, Norwegia i Algieria dostarczają UE 85 % importu gazu ziemnego i prawie 50 % ropy naftowej. Do niedawna główni producenci energii nieśpiesznie przystępowali do WTO, która jako organizacja oparta na zasadach kładzie nacisk na większą stabilność i przewidywalność. Dlatego też Komitet wzywa UE do wykorzystania szansy, jaką daje przystąpienie Rosji do WTO w 2012 r., aby nadać nowy pilnie potrzebny impuls negocjacom na temat nowego porozumienia UE – Rosja w sprawie handlu i inwestycji oraz zapoczątkować ściślejsze, bardziej fachowe kontakty.

1.10.1 Komitet wzywa też Komisję do dołożenia starań, by wesprzeć sfinalizowanie wejścia Kazachstanu do WTO, a także niedawną dynamikę negocjacji Algierii i Azerbejdżanu w sprawie przystąpienia do WTO. Należy także nadać nowy impuls negocjacom akcesyjnym z Turcją, która jest ważnym ośrodkiem energetycznym i krajem tranzytowym.

<sup>(6)</sup> OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas [Wytyczne OECD dotyczące należytej staranności w zakresie odpowiedzialnych łańcuchów dostaw minerałów z obszarów dotkniętych konfliktami i obszarów wysokiego ryzyka], wydanie drugie, 2012 r.

<sup>(7)</sup> COM (2006) 567 final, 4 października 2006 r., punkt 3.1.iii.

<sup>(8)</sup> Zob. przypis 1.

1.11 Komitet wzywa też Komisję do dołożenia starań na rzecz zawarcia proponowanego porozumienia WTO w sprawie wczesnego wdrożenia na następnym posiedzeniu ministerialnym poświęconym ułatwieniom w handlu i innym kwestiom związanych z rolnictwem, których nie da się w łatwy sposób objąć porozumieniami dwustronnymi. W obliczu impasu w negocjacjach dauhańskich, nawet te prace postępują bardzo powoli. Nieosiągnięcie nawet takiego częściowego porozumienia będzie bardzo poważnie rzutować na ogólną rolę negocjacyjną WTO, a ostateczna porażka na szczycie wielostronnym mogłaby mieć potencjalnie szkodliwe konsekwencje dla ogólnego bezpieczeństwa żywnościowego na świecie.

1.12 Komitet zdecydowanie popiera inicjatywę Komisji w sprawie odpowiedzialnego pozyskiwania „krwawych minerałów” (pochodzących z regionów ogarniętych konfliktami lub z innych obszarów wysokiego ryzyka) i inne możliwości „pomocy krajom rozwijającym się bogatym w zasoby (oraz skupienia się na) przejrzystości łańcucha dostaw minerałów”. EKES jest jednak zaniepokojony, że w obliczu częstego braku możliwości ustalenia pochodzenia, handel zostanie „przekierowany” do krajów sąsiednich lub przedsiębiorstwa zaczną się wycofywać, zamiast stawiać czoła niepożądanym oskarżeniom. Należy też rozważyć dobrowolne podejście oparte na wytycznych OECD dla wielonarodowych korporacji, a także w pełni wspierać inicjatywę takie jak EITI<sup>(9)</sup>, która dotyczy przejrzystości płatności. Tu również zasadnicze znaczenie ma zapewnienie w pełni partycypacyjnego procesu z udziałem społeczeństwa obywatelskiego.

## 2. Kluczowe ważne towary importowe – kontekst

2.1 Do gwałtownego wzrostu popytu na zasoby naturalne przyczynia się wiele czynników. Obejmują one przewidywany wzrost liczby ludności na świecie do 9 mld, szybką industrializację i urbanizację (po raz pierwszy w dziejach przeszło połowa ludności świata mieszka obecnie w miastach) oraz to, że do 2030 r. na świecie będzie ok. 2 mld więcej osób należących do klasy średniej, którzy będą żądać o wiele większej różnorodności i wyboru artykułów konsumpcyjnych (i będzie ich na to stać). Żaden kraj nie posiada uprzywilejowanej pozycji w dostępie do tych zasobów; już obecnie gwałtownie rozpowszechnia się korzystanie z telefonów komórkowych na świecie.

2.1.1 Problem ten często pogarsza fakt, że wiele kluczowych minerałów znajduje się na obszarach objętych konfliktami, natomiast kluczowe zasoby energetyczne zlokalizowane są często w krajach, w których występują inne problemy polityczne. Dlatego też konieczne należy podjąć działania prewencyjne na szczycie światowym, zanim popyt na kluczowe surowce tak znacznie przewyższy podaż, że spowoduje to gwałtowny wzrost cen – który sam z siebie mógłby mieć drastyczne skutki dla dostępności tych surowców (nie mówiąc już o ubóstwie) – albo wojnę i konflikt.

## 2.2 Energia

2.2.1 Energia jest zasadniczym, strategicznym czynnikiem, który należy uwzględnić we wszelkich rozważaniach na temat ważnych towarów importowanych dla UE, jako podstawowy

składnik utrzymania zarówno naszego standardu, jak i jakości życia. Niemniej międzynarodowy rynek energii jest jednocześnie bardzo konkurencyjny i niestabilny. Podczas gdy import stanowi 55 % koszyka energetycznego UE<sup>(10)</sup>, Unia jako całość importuje 60 % gazu i ponad 80 % ropy<sup>(11)</sup>, a jednocześnie rośnie popyt u konkurentów, zwłaszcza krajów wschodzących.

2.2.2 Globalny popyt na energię może wzrosnąć o 40 % w ciągu 20 lat, natomiast nieodpowiednia reakcja na zmianę klimatu może jeszcze bardziej skomplikować sprawę. Bezpieczne i niezawodne dostawy energii mają kluczowe znaczenie, jednak wiele państw członkowskich może polegać tylko na ograniczonej liczbie dostawców energii, jest więc narażona na wąskie gardła i niestabilność cen, zwłaszcza gazu i ropy. Szczególnie pilna jest dywersyfikacja dostaw energii w trzech państwach nadbałtyckich.

2.2.3 Energia to obszar dzielonych kompetencji UE i państw członkowskich, skomplikowany ze względu na kwestie tajemnicy handlowej i suwerenności państwowej. Komisja przyjęła dwa sposoby postępowania. Najpierw tworzy się mechanizm wymiany informacji, obejmujący umowy międzyrządowe w dziedzinie energii między państwami członkowskimi a państwami trzecimi. Komitet przyjął to posunięcie z zadowoleniem jako „właściwy krok w kierunku skutecznego wdrażania wspólnej zewnętrznej polityki UE w zakresie energii”, zgodnie z strategią UE „Energia 2020”, i wskazał, że „podejmując działania na rzecz zapewnienia odpowiednich, stabilnych i bezpiecznych dostaw energii w przewidywalnej przyszłości, Europa musi koniecznie przemawiać jednym głosem”.

2.2.3.1 Dotąd nikt w UE nie mógł mieć ogólnego obrazu sytuacji w odniesieniu do konkretnego partnera handlowego, lecz ci partnerzy handlowi z pewnością go mają. Istnieje ok. 30 porozumień międzyrządowych między państwami członkowskimi a państwami trzecimi w sprawie ropy naftowej, a ok. 60 w sprawie gazu; mniej porozumień zawarto w sprawie energii elektrycznej.

2.2.4 Drugą osią strategii Komisji jest plan działania w dziedzinie energii na rok 2050, który Komitet przyjął też z zadowoleniem. Podkreśla się w nim pilną potrzebę opracowania strategii energetycznej na okres po 2020 r. i rozpatruje szereg scenariuszy, w tym bardzo zdecydowane kroki w dziedzinie efektywności energetycznej, cen emisji dwutlenku węgla, rozwoju energii odnawialnej, wychwytywania dwutlenku węgla i energii jądrowej.

<sup>(9)</sup> Extractive Industries Transparency Initiative (Inicjatywa przejrzystości w branżach wydobywczych).

<sup>(10)</sup> Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Plan działania w zakresie energii do roku 2050” COM(2011) 885 final, Dz.U. C 229 z 31.7.2012, s. 126–132.

<sup>(11)</sup> Komunikat Komisji COM(2011) 540 final, cytowany w opinii Komitetu w sprawie umów międzyrządowych w dziedzinie energii między państwami członkowskimi a państwami trzecimi, Dz.U. C 68 z 6.3.2012, s. 65–69.

2.2.5 Jeżeli chodzi o zapewnienie ważnych dostaw importowych, Komitet wezwał do opracowania kompleksowej zewnętrznej strategii energetycznej UE <sup>(12)</sup> i do szybkiego i systematycznego pogłębiania wspólnej polityki zagranicznej UE w dziedzinie energii <sup>(13)</sup>. Kwestie te są nadal aktualne. Jednakże z konkretnego punktu widzenia polityki handlowej kluczowe jest zarówno określenie potencjalnych dostawców i wąskich gardeł infrastruktury, jak i rozszerzenie członkostwa w WTO na kluczowych dostawców energii, m.in. w celu wspierania większej stabilności i przewidywalności.

### 2.3 Żywność, grunty i woda

2.3.1 Drugi kluczowy obszar zasobów naturalnych odpowiadający za utrzymanie godnego standardu i jakości życia obejmuje grunty rolne, żywność i wodę, które są również zagrożone przez nieodpowiednią reakcję na zmianę klimatu.

2.3.2 W UE występuje umiarkowany klimat, mimo wysokiej gęstości zaludnienia, a tylko jedna ósma gruntów nadaje się do uprawy. Postępujące jałowienie gleb jest zagrożeniem dotyczącym głównie państwa członkowskie położone najdalej na południe, ale woda przywożona w te regiony będzie niewątpliwie pochodziła z UE.

2.3.3 Komitet zajmował się już bezpieczeństwem żywności <sup>(14)</sup> jako szerszym, globalnym zagadnieniem i jako jednym z głównych czynników motywujących reformę WPR.

2.3.4 UE importuje więcej żywności z krajów najsłabiej rozwiniętych niż USA, Kanada, Japonia i Australia razem wzięte. Choć Copa-Cogeca wskazują na ujemny bilans handlowy w dziedzinie rolnictwa, Komisja wykazała ogólną nadwyżkę handlową w 2012 r. wynoszącą 12,6 mld EUR dzięki uwzględnieniu przetwórstwa żywności. Kluczowym produktem rolnym importowanym do UE jest soja przeznaczona na paszę dla zwierząt, bez której produkcja mięsa i nabiału byłaby poważnie narażona na szwank (ważne są tutaj prognozy dla modyfikacji genetycznej). Inne produkty wytwarzane jedynie w wystarczających ilościach poza UE obejmują niektóre nasiona roślin oleistych, owoce, kawę, kakao i herbatę.

2.3.5 Mimo że nie ma realnej groźby ograniczenia importu tych towarów do UE, kluczowe kwestie handlowe dotyczą w ich przypadku odmiennych standardów społecznych i środowiskowych, w tym identyfikowalności pochodzenia, środków sanitarnych i fitosanitarnych (zdrowie) oraz dobrostanu zwierząt, a także zagadnień związanych z ochroną własności intelektualnej. Dla wielu krajów rozwijających się produkty rolne są kluczowym – jeśli nie głównym – towarem eksportowym, dla którego UE postrzegana jest jako najważniejszy rynek, a wiele osób uważa, że dostęp do niego jest niesłusznie ograniczany m.in. za pomocą unijnych standardów w zakresie bezpieczeństwa żywności.

2.3.6 Rolnictwo jest kluczowym elementem negocjacji WTO w Ad-Dauha – w rzeczywistości negocjacje miały rozpocząć się

w 1999 r. przed rundą dauhańską – lecz te znalazły się w stanie impasu. Komitet niepokoi się bardzo, że niepowodzenie w osiągnięciu choćby porozumienia w sprawie wczesnego wdrożenia ułatwień w handlu i innych kwestii związanych z rolnictwem na następnym posiedzeniu ministerialnym WTO mogłoby mieć bardzo poważne skutki dla WTO, a nawet pogorszyć ogólne bezpieczeństwo żywnościowe na świecie.

### 2.4 Kluczowe minerały i surowce strategiczne

2.4.1 Dostęp do kluczowych minerałów i surowców strategicznych jest trzecim zasadniczym, strategicznym obszarem ważnych dostaw importowych dla UE.

2.4.2 Te kluczowe surowce obejmują metale i minerały przemysłowe, materiały budowlane oraz metale podstawowe, takie jak kobalt, gal, ind i szereg metali ziem rzadkich. Ich wykorzystanie ma wieloraki wpływ na życie codzienne, zwłaszcza w samochodach, samolotach i urządzeniach informatycznych. W swoim komunikacie z 2011 r. Komisja podaje wykaz 14 „kluczowych surowców”, wraz ze współczynnikiem recyklingu i zastępowalności, który jest obecnie przez nią aktualizowany, tak aby uwzględniał zmiany rynkowe, technologiczne i inne. Niektóre podstawowe składniki wchodzi już oczywiście w skład importowanych prefabrykatów, a inne surowce strategiczne nie są obecnie kluczowe, jednak urządzenia informatyczne i inne kluczowe urządzenia szybko stają się przestarzałe i są częściej wyrzucane.

2.4.3 Londyńska giełda metali szacuje, że za ok. 7 % całkowitego zużycia miedzi odpowiada sektor motoryzacyjny, lecz samochody zawierają także stal, glin, platynę (60 % całkowitego zużycia), pallad, rod, ołów, cynę, kobalt i cynk. Podobnie telefony komórkowe czy iPady zawierają miedź, srebro, złoto, pallad i platynę. Regularne zastępowanie tych urządzeń, średnio co dwa lata, już obecnie jest przedmiotem zaniepokojenia, lecz korzystanie z nich gwałtownie zwiększa się na całym świecie; szacuje się, że w samych Chinach i Indiach używa się już 2 mld telefonów komórkowych. Szacunki wskazują, że udział Chin w samym tylko globalnym zużyciu miedzi wzrósł z 12 % do 40 % w ciągu 10 lat.

2.4.4 Ze względu na postęp technologiczny, niektóre z dzisiejszych najbardziej kluczowych, pożądaných minerałów nie będą już potrzebne w przyszłości, z kolei nagle może wzrosnąć popyt na inne, takie jak metale ziem rzadkich (które obecnie są kluczowym elementem najnowszych telefonów komórkowych). Przykładowo Chiny, które według szacunków dysponują 97 % złóż metali ziem rzadkich, wprowadziły ograniczenia eksportowe tam, gdzie niemożliwy jest jeszcze recykling ani zastępowanie, lecz UE musiała założyć drugą sprawę w panelu ds. rozstrzygania sporów WTO, mimo iż Chiny przegrały pierwszą.

## 3. Strategiczne wyzwanie dla UE w dziedzinie zrównoważonego rozwoju

3.1 Zabezpieczenie dostaw surowców strategicznych było zawsze kluczowym celem polityki zagranicznej w dziejach państw i imperiów, a obecnie także dużych firm i korporacji. Jak wspomniano wyżej, żadna gospodarka nie jest samowystarczalna pod względem zaopatrzenia w surowce.

<sup>(12)</sup> Opinia EKES-u w sprawie zewnętrznego wymiaru europejskiej polityki energetycznej, Dz.U. C 182 z 4.8.2009, s. 8–12.

<sup>(13)</sup> Opinia EKES-u w sprawie: „Dostawy energii – jakiej polityki sąsiedztwa potrzebujemy, aby zapewnić UE bezpieczeństwo dostaw?”, Dz.U. C 132 z 3.5.2011, s. 15–21.

<sup>(14)</sup> Opinia EKES-u w sprawie handlu i bezpieczeństwa zaopatrzenia w żywność, Dz.U. C 255 z 22.9.2010, s. 1–9.

3.2 Nadal istnieje zagrożenie nieprzewidywanymi, krótkoterminowymi szokami, czy to ze względu na ceny czy inne przyczyny, od niedostatków w transporcie czy infrastrukturze po celowe blokady, kryzysy ekologiczne lub inne, takie jak ten w Fukushima. Niedawne przykłady (z 2006 i 2009 r.) dotyczą znacznych niedoborów ze względu na zakłócenia dostaw energii z Rosji oraz wcześniejszych niedoborów ropy naftowej w latach 70. XX w.

3.2.1 Większość rozwiązań dostępnych Komisji ma charakter długoterminowy. Komisja faktycznie zwróciła uwagę na ten problem już wiele lat temu. Stara się obecnie przezwyciężyć bariery poprzez negocjacje handlowe i choć Komitet uważa, że w każdym przypadku przewidziano postanowienia, to mały nacisk kładzie się na zabezpieczenie zasadniczych dostaw importowych w sytuacjach awaryjnych.

3.3 Kwestia kompetencji jest jednym z wielu wyzwań, przed którymi stoi UE. UE posiada kompetencje w kwestiach handlowych, lecz nie może, tak jak USA, pojedyncze państwa, organizacje wojskowe czy nawet poszczególne przedsiębiorstwa, sama zgromadzić strategicznych rezerw ropy lub innych kluczowych surowców. Jak wskazano w przeglądzie inicjatywy na rzecz surowców, „żadne państwo członkowskie nie jest w stanie gromadzić strategicznych rezerw w ramach opcji politycznej”.

3.3.1 UE może jedynie używać „miękkiej siły”. Wyzwaniem dla UE musi być opracowanie nadrzędnych ram strategicznych. W tym zakresie UE znajduje się w dobrej pozycji, aby objąć przewodnictwo w trzech kluczowych dziedzinach: propagowaniu światowej sieci, propagowaniu zrównoważonego rozwoju i zapewnianiu pełnego i aktywnego udziału społeczeństwa obywatelskiego. Jako że wiele zaleceń dotyczy już tych zagadnień, nie ma potrzeby powtarzania tutaj tych argumentów, ale Komitet z zadowoleniem przyjął to, że Komisja dwukrotnie podkreśliła<sup>(15)</sup>, iż zrównoważone górnictwo „może i powinno przyczynić się do zrównoważonego rozwoju”. Rozwój zrównoważony musi mieć zasadnicze znaczenie dla każdej unijnej strategii UE dotyczącej pozyskiwania kluczowych towarów importowych.

3.4 Rola sektora prywatnego ma kluczowe znaczenie, ponieważ większość wydobycia minerałów podlega obecnie transakcjom rynkowym. Jest to wyraźnie widoczne w bardziej otwartych częściach świata, np. w UE, USA, Australii, RPA, Brazylii i Indiach oraz w pewnym stopniu w przypadku głównych rosyjskich firm energetycznych. Komitet ze szczególnym zadowoleniem przyjmuje zobowiązanie Stowarzyszenia Minerałów Przemysłowych UE do „aktywnego działania na rzecz stałej poprawy wyników w wymiarze gospodarczym, środowiskowym i społecznym”.

3.4.1 Komisja w komunikacie z 2011 r. stwierdziła, że „zapewnienie dostaw surowców należy zasadniczo do zadań przedsiębiorstw”, a także dodała, że rolą władz publicznych jest „zapewnienie odpowiednich ram umożliwiających tym przedsiębiorstwom wykonanie tego zadania”.

3.5 Z drugiej strony jednak w centralnie planowanych gospodarkach, takich jak chińska, większość dźwigni i podmiotów gospodarczych w różnym stopniu podlega scentralizowanej kontroli. Chiny mają wyraźniejsze, bardziej całościowe podejście strategiczne do zaspokojenia swoich przyszłych potrzeb w dziedzinie żywności i pasz, wody, minerałów

i energii, niż jakiegokolwiek inne państwo, co szczególnie w odniesieniu do Afryki wywołało szerokie obawy. Jak wskazał Komitet, „w poszukiwaniu nowych źródeł surowców i możliwości inwestycyjnych za granicą Chiny zawarły partnerstwa z szeregiem krajów afrykańskich, w ramach których inwestycje traktowane są jako działalność gospodarcza, a nie jako pomoc na rzecz rozwoju”<sup>(16)</sup>.

3.5.1 Jednakże inni twierdzą, że Chiny zawarły „złe” umowy i znacznie przepłacają za surowce, a poprzez układy z państwami, które mogłyby stworzyć problemy polityczne dla innych, w rzeczywistości zwiększają dostępność takich minerałów.

3.6 Wielu ubogim w zasoby państwom rozwijającym się trudno jest zapewnić sobie dostęp do surowców. Nawet bogate w zasoby państwa eksportujące muszą eliminować ubóstwo. Muszą one uzyskać większą wartość dodaną z przetwarzania oraz ustanowić partnerstwo robocze z sektorem prywatnym.

3.6.1 Wspomniano o budzących niepokój „krwawych minerałach”. Inicjatywa KE dotyczy jedynie stref konfliktu lub obszarów powojennych, lecz jak stwierdzono „wydobycie, obróbka, handel i przetwarzanie minerałów wiąże się często ze sprzeniewierzeniem dochodów, trudnościami gospodarczymi, konfliktami politycznymi lub niestabilnością państw”, co pogłębia dodatkowo niewłaściwe wykorzystanie dochodów przez strony walczące (tzw. kłątwa zasobów).

3.6.2 Należy promować i w pełni wspierać takie inicjatywy, jak EITI, jak też ustanowić w pełni partycypacyjne procesy angażujące społeczeństwo obywatelskie. Obok dialogu społecznego jest to kluczowy czynnik zapewnienia dobrych rządów i zwalczania korupcji. Doskonały precedens stanowi tutaj rola monitorująca przyznana społeczeństwu obywatelskiemu w niedawnych umowach handlowych UE. Jednakże społeczeństwo obywatelskie powinno w pełni i aktywnie uczestniczyć – z należytyim uwzględnieniem zasady przejrzystości – w każdym etapie negocjacji dotyczących umów o wolnym handlu, umów o partnerstwie gospodarczym oraz umów o partnerstwie i współpracy, jeszcze zanim zostaną one zawarte. Ponieważ kluczową rolę odgrywa sektor prywatny, zasadnicze znaczenie ma również głos partnerów społecznych.

#### 4. Obecna polityka Komisji w zakresie strategicznych minerałów i surowców

4.1 Komisja (DG ds. Przedsiębiorstw) zapoczątkowała inicjatywę na rzecz surowców w 2008 r. Ma ona trzy filary oparte, po pierwsze, na równych zasadach dostępu do zasobów w krajach trzecich, po drugie, na wspieraniu zrównoważonych dostaw ze źródeł europejskich, a po trzecie, na zwiększeniu efektywności gospodarowania zasobami i recyklingu.

4.1.1 Te ostatnie filary mają fundamentalne znaczenie, lecz wykraczają poza zakres niniejszej opinii. Komitet zadaje sobie jednak pytanie, dlaczego tak duży odsetek unijnych przetworzalnych odpadów metali eksportuje się poza UE, podczas gdy odzyskany złom metalu jest często znacznie bardziej wartościowy i tańszy niż pierwotny surowiec: w rzeczywistości dotujemy w ten sposób Chiny.

<sup>(15)</sup> Zob. przypis 2 i 5.

<sup>(16)</sup> Opinia EKES-u w sprawie: „W kierunku kompleksowej europejskiej polityki dotyczącej inwestycji międzynarodowych”, Dz. U. C 318 z 29.10.2011.

4.2 W komunikacie Komisji z 2011 r. przyjęto sprawozdanie jej grupy roboczej ad-hoc ds. określenia kluczowych surowców. Komitet omówił tę kwestię w opinii „Stawianie czoła wyzwaniom związanym z rynkami towarowymi i surowcami” <sup>(17)</sup>, w której poruszono także rolę rynków finansowych.

4.2.1 Jak już wspomniano, w komunikacie wymieniono 14 kluczowych surowców, wraz ze współczynnikiem recyklingu i zastępowalności. Komitet z zadowoleniem przyjmuje fakt, że obecny przegląd został przygotowany w pełnej konsultacji z zainteresowanymi podmiotami, mimo że nie rozważono opcji politycznych, które w krajach takich jak USA czy Wielka Brytania byłyby jego integralną częścią.

4.2.2 Komitet z zadowoleniem przyjmuje kompleksową, bardzo dokładną metodologię. Wśród innych czynników uwzględniono minerały (i produkty uboczne), które mają duże znaczenie gospodarcze (porównując minerały o różnych właściwościach i wykorzystywane w bardzo wielu sektorach), których dotyczy wysokie ryzyko dostaw i które nie mają gotowych substytutów. Na podstawie wskaźników Banku Światowego kraje posiadające zasoby są kojarzone ze złym sprawowaniem rządów lub wysokim ryzykiem zakłóceń (począwszy od arbitralnego nakładania kwot eksportowych po wojny domowe), bądź też niskimi standardami ochrony środowiska. Przeanalizowano też potencjalne współczynniki recyklingu, a także jakość rud, stabilność cen i stały dostęp geograficzny. To szczegółowe opracowanie ma w dalszym ciągu zasadnicze znaczenie.

Bruksela, 16 października 2013 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Henri MALOSSE

---

<sup>(17)</sup> Dz.U. C 318 z 29.10.2011, s. 76–81.