

# SUROVINOVÉ STRATEGIE EVROPSKÉ UNIE

## Globální a domácí výzvy

Červen 2012

Přístup k surovinám je významným problémem pro všechny země závislé na dovozu, a to jak rozvinuté, tak rozvojové, protože žádná z nich nemá k dispozici dostatečné zásoby surovin. Evropská unie je přitom považována za jeden z nejzranitelnějších regionů na světě, s ohledem na svoji vysokou dovozní závislost. Nedávný vývoj globální ekonomiky, zejména pak rychlá industrializace tzv. vynořujících se trhů jako Čína nebo Indie, způsobil významný nárůst poptávky po některých druzích nerostů a kovů. V důsledku toho některé země častěji používají vývozní opatření, což vzbuzuje obavy na straně kapitánů průmyslu, vlád i multilaterálních aktérů, jakými jsou OECD nebo G20.

Zvláště citlivou komoditou jsou ty kovy a nerosty, jako například vzácné zeminy, které jsou nezbytnou součástí pro

výrobu mobilních telefonů, počítačů či letadel. Je vysoce pravděpodobné, že pokud nebude zajištěna dostupnost surovin a přístup k nim, dojde v řadě průmyslových odvětví v dohledné budoucnosti k narušení výroby.

Jednou z nejdůležitějších reakcí na globální nedostatek surovin je vytvoření jednoznačných pravidel, transparentnost a předvídatelnost vývozních omezení. Pouze tak lze zajistit, aby se globální uplatňování těchto omezení nezvrhlo do obchodní války. Stejně důležitá, ne-li důležitější, je vyšší míra účinného využívání zdrojů, které však často nevede k žádoucímu snížení spotřeby surovin. Zapotřebí jsou proto strukturální změny v převládajícím ekonomickém modelu s cílem podporovat nové způsoby spotřeby a výroby.

## Ekonomika a geopolitika celosvětového nedostatku surovin

Podle zprávy *National Intelligence Council* z roku 2010 představuje snižující se dostupnost nejen energetických zdrojů, ale také neenergetických surovin jeden z nejzávažnějších geopolitických problémů naší doby. K těmto surovinám patří kovy, jako např. měď či hliník, nebo superstrategické vzácné zeminy, jako jsou skandium, promethium či samarium (*NSC, 2008*), které jsou zásadní pro téměř všechny moderní průmyslové výrobky, jako jsou výkonné trvalé magnety ve větrných turbínách nebo katalyzátory v automobilech.

Podle zprávy PWC z prosince 2011 hrozí, že nedostatek zdrojů se v příštích pěti letech „výrazně zvýší“. To může vést k destabilizaci výroby nebo k narušení dodávek. V současnosti jsou nestabilní dodávky hrozbou zejména pro automobilový a energetický průmysl (*PWC, 2011*).

Nedostatek zdrojů znamená, že se na správném místě ve správnou dobu nenachází dostatečné množství nerostů a kovů. Existují dva hlavní rozměry: ekonomický a geopolitický nedostatek. Nejzávažnější je **ekonomický nedostatek** vyplývající z dramatického nárůstu poptávky. V uplynulých deseti letech začaly země jako Čína, Indie nebo Brazílie dovážet obrovská množství surovin, přičemž předtím byly soběstačné anebo dokonce vyvážely. Například zatímco Čína v roce 2001 dovezla měď v hodnotě 1 miliardy USD, do roku 2010 se její dovoz zvýšil na 25 miliard USD ročně.

Řada zemí proto realizuje politiky zaměřené na ochranu jejich surovinové základny. Častěji používají omezení vývozu v podobě vývozních daní, objemových limitů, vývozních kvót či různých režimů licencování vývozu, čímž zvyšují **geopolitický nedostatek** surovin. Počet zemí uplatňujících vývozní cla (65 ze 128 členů WTO) v období 2003-2009 je vyšší, než byl jejich počet v předchozím období (39 zemí v letech 1997-2002) (*OECD, WTO, UNCTAD, 2011*). Geopolitický nedostatek, cenový vývoj a riziko nefunkčnosti globálních trhů tak daly podnět k protireakcím zemí či regionů, které nemají dostatek nerostného bohatství (obzvláště EU), a multilaterálních organizací, jako např. OECD.

Někteří činitelé jako další klíčovou odezvu na snižující se dostupnost surovin stále více zdůrazňují **účinné využívání zdrojů**. Některé země, zejména Japonsko, USA a Čína, měly vypracovány moderní strategie dlouho před tím, než došlo k současnému shonu po přírodních zdrojích. Generální ředitelé hlavních průmyslových odvětví ze všech světadílů považují účinné využívání za hlavní odpověď na nedostatek surovin (*PWC, 2011*) a OECD začala aktivně zvyšovat informovanost o účinném využívání zdrojů a o produktivitě.

### Rámeček č. 1: Motivace pro vývozní omezení a jejich důsledky

#### Hlavními důvody uplatnění vývozních omezení jsou:

1. Cíle sociální politiky, například ochrana životního prostředí nebo přírodních zdrojů;
2. Navýšení fiskálních příjmů;
3. Ochrana a podpora návazných zpracovatelských odvětví;
4. Regulace inflačních tlaků a zajištění domácích dodávek a další cíle zaměřené na zlepšování obchodních podmínek.

#### Účinky vývozních omezení v podobě narušení trhu:

1. Nepřímé dotace: vývozní daně mohou, jsou-li použity pro účely průmyslové nebo obchodní politiky, sloužit jako nepřímá dotace zpracovatelských odvětví
2. Vývozní daně mohou sloužit jako necelní překážka tím, že vytěsní dovozy na trh země, která daně uvaluje;
3. Nedostatečná transparentnost vývozních daní odrazuje přímé zahraniční investice; země uplatňující vývozní omezení zavedly také bariéry týkající se do země směřujících přímých zahraničních investic v surovinovém odvětví.
4. Cenová diskriminace: vývozní daně mají vliv na hospodářskou soutěž, protože vytvářejí různé ceny pro domácí producenty a zahraniční společnosti;
5. Dlouhodobé zvyšování cen: vývozní omezení mohou v krátkodobém horizontu vést k nižším cenám surovin; dlouhodobě však přinášejí opačný účinek i v zemi, která omezení uplatní.
6. Spirálový efekt: snížení vývozu ze zemí, které uplatňují omezení, přesměruje poptávku do jiných zemí; ty pak mohou na oplátku zavést obdobná opatření.

### Přístup a aktivity OECD

V uplynulých přibližně pěti letech je OECD přední mezinárodní organizací z hlediska výzkumu a **zvyšování povědomí** v souvislosti s vývozními omezeními. Zprávy a studie OECD se zabývají důvody, které stojí za uplatněním vývozních omezení, a jejich dopadem na světový obchod. Podle této organizace byl jejich vliv na mezinárodní trhy shledán jako jednoznačně negativní, protože omezily globální nabídku a vyvinuly tlak na světové ceny (*OECD, 2011a*).

Vzhledem k tomu, že vývozní omezení nejsou dostatečně pokryta multilaterálními dohodami, se za hlavní problém považuje netransparentnost a nepředvídatelnost jejich uplatňování.

OECD aktivně působí také v oblasti účinného využívání zdrojů. Jako zásadní jsou označeny budování kapacit a zvyšování informovanosti, ukazatele a statistiky toku materiálů a surovinové produktivity a kompatibilní databáze pro rozvoj klíčových surovinových toků (OECD, 2008).

V roce 2008 přijala Rada OECD pro produktivitu v oblasti zdrojů doporučení, které členské státy vyzývá, aby zvyšovaly produktivitu v oblasti zdrojů tím, že budou podporovat **ekologicky účinné a ekonomicky efektivní využívání přírodních zdrojů** a surovin na všech úrovních a budou pokračovat v práci na decouplingu.<sup>1</sup> OECD také podporuje nový integrovaný přístup založený na udržitelném řízení materiálů, který se zaměřuje na celý životní cyklus materiálů.

V roce 2011 předložila OECD zprávu o produktivitě zdrojů v zemích G8 a v OECD (OECD, 2011b). Jedním z hlavních zjištění je skutečnost, že globální těžba a spotřeba materiálových zdrojů nadále roste a že, ačkoli se objevují jisté náznaky decouplingu, jednalo se spíše o decoupling relativní. **Produktivita zdrojů** v zemích G8 se zlepšuje a jejich materiálová náročnost se mezi lety 1980 a 2008 snížila o více než 47 %. Ekonomiky zemí OECD za stejné období svou materiálovou náročnost snížily o 42 %. V zemích OECD se v uplynulých deseti letech objem komunálních tuhých odpadů v přepočtu na obyvatele snížil o téměř 4 % a u celé řady významných materiálů (např. skla, oceli, hliníku) soustavně roste míra recyklace.

## Přístup a aktivity skupiny G20

Skupina G20 dala významný politický podnět pro **nepřijímání protekcionistických opatření** v mezinárodním obchodu, se zjevnými důsledky pro vývozní omezení. Vůdci G20 se dohodli na závazku nezavádět do konce roku 2013 nová opatření a zavázali se zvrátit případná nová protekcionistická opatření.<sup>2</sup> Otázka omezení vývozu je pro některé rozvojové země stále velmi citlivá, protože se jedná o jejich trumf pro další jednání na půdě WTO. Klíčem k budoucí diskuzi je proto získat na svou stranu rozvojové země, protože zabezpečení přístupu k surovinám je také v jejich zájmu.

1 V ekonomice decoupling obecně znamená pokračující hospodářský růst při současně klesající materiálové spotřebě. Relativní decoupling pak znamená situaci, při níž surovinové dopady klesají relativně vůči HDP, zatímco absolutní decoupling se týká situace, kdy surovinové dopady klesají v absolutních číslech.

2 Na summitu G20 konaném v Torontu v červnu 2010. Na summitu G20 konaném v listopadu 2010 v Soulu vůdci zemí G20 znovu potvrdili svůj závazek nepodporovat protekcionismus.

## Pravidla na půdě WTO

V rámci WTO nejsou uzavřeny žádné konkrétní dohody pro regulaci obchodu se surovinami. Organizace byla navíc zřízena zejména s cílem řešit spíše protekcionismus související s dovozem než vývozní bariéry.

Klíčovým ustanovením je z hlediska vývozních omezení článek XI dohody GATT z roku 1994. Ten zakazuje použití množstevních omezení týkajících se dovozu a vývozu. Důležitou skutečností je, že článek XX **umožňuje výjimečná množstevní omezení** pro makroekonomické cíle, jako jsou za „jistých předpokladů“ ochrana vyčerpatelných přírodních zdrojů a zajištění nezbytných materiálů pro domácí zpracovatelský průmysl.

V rámci Rozvojového kola z Dohy EU zdůrazňovala negativní aspekty vývozních daní a tvrdila, že jakýkoli přístup by měl zajistit zvýšenou transparentnost a předvídatelnost. Členové by za tímto účelem měli být plně informováni o opatřeních, která přijímá jiný člen a která by mohla mít vliv na obchod.

### Rámeček č. 2: Žaloba na půdě WTO – historický krok vpřed

V roce 2009 předložila EU společně s USA a Mexikem panelu WTO stížnost na omezení vývozu určitých surovin jako bauxit, mangan, karbid nebo zinek. Tyto materiály se používají při výrobě nápojových plechovek, kompaktních disků, elektroniky, automobilových dílů nebo baterií. Stěžovatelé tvrdili, že čínská omezení vytvářejí na globálním trhu nedostatek a způsobují vyšší ceny. Vývozní omezení vytvářela nižší domácí ceny a tím také významné výhody pro návazné čínské výrobce.

Panel v červenci 2011 vydal svou zprávu, kterou rozhodl v neprospěch čínských omezení. Dospěl k názoru, že vývozní omezení pro obchod s těmito materiály nejsou účinná pro zajištění ochrany životního prostředí, protože není obdobným způsobem omezena produkce těchto materiálů. Dalším klíčovým zjištěním byla skutečnost, že čínská vývozní cla neodpovídají závazkům, které Čína přijala ve svém protokolu o vstupu. V březnu 2012 USA, EU a Japonsko podaly další stížnost proti čínským omezením vývozu 17 vzácných zemin, které jsou nezbytné například pro výrobu smartphonů a fotografických objektivů.

Zpráva panelu o čínských omezeních vývozu je důležitým krokem v rámci řešení vývozních omezení. Vůbec poprvé musel panel provést výklad čl. XI odst. 2 písm. a), který umožňuje použití dočasných omezení či zákazu pro řešení kritického nedostatku zásadních produktů.

## Přístupy a výzvy Evropské unie v oblasti surovinové bezpečnosti – jak zajistit spolehlivý přístup k surovinám

EU je do vysoké míry **závislá na dovozu surovin**, které jsou životně důležité pro její hospodářství; v přepočtu na obyvatele je EU největším dovozcem surovin na světě. Míra závislosti se u nerostů pohybuje od 48 % u mědi přes 78 % u niklu až po 100 % u materiálů, jako jsou kobalt, platina a titan. EU je zcela závislá na dovozu vzácných zemin, zatímco Čína představuje 97 % jejich produkce. U těchto materiálů není v současné době komerčně reálná recyklace či jejich nahrazení jinými materiály.

### Vnější rozměr Evropské surovinové strategie

Základním kamenem vnějšího rozměru je surovinová diplomacie rozpracovaná v *Iniciativě k nerostným surovinám* z roku 2008 (EK, 2008) a následně pak v *Řešení výzev v oblasti komoditních trhů a v oblasti surovin* (EK, 2011a); jejím primárním cílem je **zajistit stabilní přístup k surovinám se zaměřením zejména na protekcionistické použití vývozních omezení** (EK, 2008).

Z tohoto důvodu, jak je uvedeno výše, EU podporovala různé iniciativy při OECD a WTO, zejména pak ve spolupráci s USA a Japonskem. Jejím cílem je také posílit bilaterální dialog s Čínou, Ruskem a některými africkými zeměmi s cílem přesvědčit tyto země o globální povaze problematiky surovin a o přínosech, jež mohou mít jasná obchodní pravidla v této oblasti i pro ně samotné (EK, 2011b).

Za klíčový prvek pro dosažení růstu podporujícího začlenění a udržitelného rozvoje v rozvojových zemích bohatých na zdroje se považuje posílení dobré správy věcí veřejných, zvýšení transparentnosti a zlepšení obchodního a investičního prostředí v odvětvích napojených na těžbu surovin (*ibid*).

### Domácí rozměr Evropské surovinové strategie

Domácí rozměr strategií vystihuje druhý a třetí pilíř *Iniciativy k nerostným surovinám*. V rámci druhého pilíře se EU zabývá **rámčovými podmínkami pro geologický průzkum a těžbu**. Komise dokonce odhaduje, že hodnota nevytěžených evropských nerostných zdrojů v hloubce 500 až 1 000 metrů činí přibližně 100 miliard EUR (EK, 2011c).

EU rovněž zahájila vnitřní diskuzi o otázce možného vytváření **zásob vzácných zemin**. V současné době je většina členských států proti. Byla vznesena otázka kompetencí, tedy kdo by měl odpovídat za vytváření zásob – zda vlády, nebo průmysl.

Za účelem snižování spotřeby v EU je jako priorita stanoveno účinné využívání zdrojů prostřednictvím lepšího **nakládání s odpady, včetně recyklace a opětovného využívání** (EK, 2008). Zdůrazňují se strukturální a technologické změny. Navrhují se také opatření zaměřená na větší

zohlednění dopadu životního cyklu produktu (EK, 2011d). Důraz se klade na materiály, které lze používat jako náhradu surovin, a na oddělení využití zdrojů od hospodářského růstu (decoupling) (EK, 2011c). Právní ustanovení dále zavazují výrobce, aby recyklaci do procesu zahrnuli již od stadia návrhu vozidla (greenport.com).

### Rámeček č. 3: Konkrétní cíle, kterých má být do roku 2020 dosaženo ve druhém a třetím pilíři (Europa - Tiskové zprávy, Rapid)

- Až deset inovativních pilotních akcí pro oblast průzkumu, těžby a zpracování, sběru a recyklace
- Náhradní materiály pro nejméně tři klíčové způsoby použití kritických a vzácných surovin
- Účinnější využívání materiálů, opětovné použití a recyklace hodnotných surovin z odpadu
- Síť výzkumných, vzdělávacích a školicích středisek pro udržitelné řízení těžby a materiálů
- Evropské standardizované statistické nástroje pro průzkum zdrojů
- Dynamický modelovací systém, který dává do souvislosti trendy v oblasti nabídky a poptávky s úspěšně využitelnými zásobami a analýzou životního cyklu produktů

### Lepší koordinace – nevyhnutná podmínka kvalitní surovinové strategie EU

Agenda týkající se surovin spadá do působnosti jak EU, tak členských států. Za současného stavu může, vzhledem ke sdílené působnosti, každý stát vypracovávat vlastní politiku zaměřenou na zajištění dodávek surovin pro svůj průmysl.

Podle Evropské komise je nezbytné, aby Evropská komise a členské státy postupovali aktivně a koordinovaně zdůrazňovali strategickým partnerům význam, který má otázka řešení tržních překážek v oblasti surovin (EK, 2011b). Kromě koordinace mezi členskými státy zůstává výzvou také systém koordinace mezi různými orgány EU. Je důležité, aby se vytvořil koordinační útvar, který by všechny relevantní aktéry sjednocoval.

### Postoj hlavních zainteresovaných stran v EU

Jak *Iniciativa k nerostným surovinám*, tak dokument *Řešení výzev v oblasti komoditních trhů a v oblasti surovin* byly všemi členskými státy EU uvítány. Ze závěrů **Rady** z března 2011 byla zjevná široká podpora pro zajištění přístupu k surovinám v třetích zemích. Členské státy rovněž podporují lepší rámcové podmínky pro těžbu surovin v EU a nižší spo-



třebu primárních surovin prostřednictvím zvyšování účinného využívání zdrojů.

Surovinové strategie byly podpořeny také podnikatelskou komunitou. **BusinessEurope a Evropská asociace kovů** (EU-ROMETAUX) vyzvaly k urychlené realizaci těchto dokumentů.

V září 2011 přijal **Evropský parlament** (EP) usnesení, kde zdůrazňuje přístup k surovinám jako nesmírně důležitý pro rozvojový potenciál, konkurenceschopnost, inovace a ochranu evropského průmyslu (*EP, 2011*). EP doporučuje vytvořit meziresortní pracovní skupinu na vysoké úrovni pro suroviny, která by zahrnovala příslušná generální ředitelství, Společné výzkumné středisko a Evropskou agenturu pro životní prostředí. EP také podporuje vytvoření Rady pro stabilitu v oblasti surovin a vzácných zemin při skupině G20.

## Závěr

Do jaké míry dávají politiky EU smysl z pohledu jak vlastní surovinové bezpečnosti EU, tak z globální perspektivy. Snaha o **lepší pravidla, vyšší transparentnost a předvídatelnost vývozních opatření** mají smysl z pohledu samotné EU i z hlediska dalších regionů či zemí. Žádná země na světě není soběstačná u všech surovin potřebných pro její průmyslovou výrobu. Čína má sice téměř monopol na produkci vzácných zemin, závislí však na dovozu mědi. Pokud by například producenti mědi uvalili vývozní omezení jako odvetu za manipulaci s vývozem vzácných zemin ze strany Číny, tratí obě strany. Toto opatření se může nakonec zvrhnout do domino efektu exportních omezení, kdy nevyhraje žádný z hráčů na trhu. Aby se tak nestalo, lze zajistit pouze jasnými pravidly, transparentností a předvídatelností.

**Účinné využívání zdrojů** je pak základním kamenem domácích surovinových politik EU. Řeší přímějším způsobem základní příčiny nedostatku zdrojů, jelikož se zabývá jeho ekonomickým spíše než jen geopolitickým rozměrem. Ke krokům správným směrem patří také lepší právní předpisy v oblasti odpadů, včetně recyklace a opětovného využívání surovin, a výzkum nových technologií a materiálů nahrazujících suroviny. Jedná se však pouze o částečnou reakci na evropský a celosvětový nedostatek zdrojů. Máme-li dospět k udržitelnému řešení nedostatku zdrojů, je potřeba integrovanějšího přístupu.

Především je třeba uvést do správných souvislostí důraz na účinné využívání zdrojů. Ačkoli je důležité, nejedná se nutně o strukturální řešení nedostatku zdrojů nebo případně mizejících světových ekosystémů. Problémem je, že **vyšší účinnost vždy vede ke snížení spotřeby**. Může dokonce vzbudit nárůst výroby a spotřeby, a tím i zvýšit potřebnost dodávek surovin.

Tím se dostáváme k **chování spotřebitelů**. Jak vyplývá z některých výzkumů (*Přátelé Země, 2011*), většina těžby zdrojů se řídí spotřebou. Proto by se důraz měl přesunout na změnu v chování spotřebitelů a stimulovat je k efektivnější a moudřejší spotřebě.

V neposlední řadě je pak zapotřebí integrovanější přístup mezi různými politickými nástroji v EU. **Účinné využívání zdrojů je třeba zohlednit ve všech příslušných nástrojích rozpočtu EU**, včetně nástrojů, které se zaměřují na politiky růstu a zaměstnanosti. Pomohlo by například přehodnocení daňové základny s tím, že by se přešlo od zdanění práce na environmentální zdanění a postihovala by se nadměrná spotřeba přírodních zdrojů.

## Použitá literatura

EK (2011d). „Plán pro Evropu účinněji využívající zdroje.“ sdělení Evropské Komise, 2011.

EK (2011a). „Sdělení komise evropskému parlamentu, radě, evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů. Řešení výzev v oblasti komoditních trhů a v oblasti surovin.“ Evropská komise, 2011.

EK (2008). „Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě. Iniciativa v oblasti surovin – uspokojení kritických potřeb pro růst a zaměstnanost v Evropě.“ Evropská komise, 2008.

EK (2011c). „Zajištění surovin pro budoucí prosperitu Evropy – návrh evropského inovačního partnerství v oblasti surovin.“ sdělení Evropské komise, 2011.

EK (2011b). „Zpráva o překážkách obchodu a investic.“ Evropská komise, 2011.

EP (Evropský parlament) (2011). „Efektivní evropská strategie pro suroviny“, EP, 13. září 2011.

Europa - Tiskové zprávy, Rapid. „Innovation partnership to overcome Europe's raw materials shortages.“ Europa – Tiskové zprávy, Rapid.

Greenport.com. „Combating illegal waste shipments.“ greenport.com.

NSC (National Security Council) (2008). „Global Trends 2025: A transformed world.“ NSC: Washington DC, 2008.

OECD (2011a). „The Economic Impact of Export Restrictions on Raw Materials.“ OECD Publishing, 2011.

OECD (2008). „Recommendation of the Council on Resource Productivity.“ OECD, 28. března 2008.

OECD (2011b). „Resource Productivity in the G8 and the OECD.“ OECD, 2011.

OECD, WTO, UNCTAD (2011). „Reports On G20 Trade and Investment Measures (Mid-October 2010 to April 2011, May to Mid-October 2011).“ OECD, WTO, UNCTAD.

Přátelé Země (2011). „Responsible or irresponsible: Europe's resource use and its impacts“, závěry konference, parlament EU, Brusel, listopad 2011.

PWC (2011). „Minerals and metals scarcity in manufacturing: the ticking timebomb.“ PWC, prosinec 2011.

**Autor:**  
**Grafický design:**

Glopolis  
[www.creativeheroes.cz](http://www.creativeheroes.cz)



Tato publikace vznikla v rámci společného evropského projektu pěti neziskových organizací (TNI, Védegylet, Ecologistas en Accion, FDCL a GLOPOLIS), který se zaměřuje na politickou koherenci pro rozvoj v oblasti obchodu a investic na úrovni Evropské unie s přihlédnutím na roli České republiky. Hlavním cílem je analýza dopadu obchodních a investičních politik na rozvoj chudých zemí a vnořujících se trhů.

# ) glopolis

Glopolis je nezávislé analytické centrum (think-tank) se zaměřením na globální výzvy a příslušné odpovědi České republiky a EU. Ve spolupráci s těmi, kteří utvářejí politiku, byznys a veřejné mínění, je naším dlouhodobým cílem zlepšit politickou kulturu a přispět k přechodu na chytrou ekonomiku, k energetické a potravinové zodpovědnosti. Pro více informací navštivte webové stránky [www.glopolis.org](http://www.glopolis.org).



Tento dokument byl vytvořen s finanční podporou České rozvojové agentury a Ministerstva zahraničních věcí ČR v rámci Programu zahraniční rozvojové spolupráce ČR a podporou Evropské unie. Obsah publikace nemusí vyjadřovat stanoviska sponzorů a nezakládá odpovědnost z jejich strany.