

**ID 07**

Oblikovanje evropske pobude za mineralne surovine

DR. SLAVKO V. ŠOLAR

Geološki zavod Slovenije, Dimičeva 14, LJUBLJANA
slavko.solar@geo-zs.si

POVZETEK

Do začetka padca industrijske proizvodnje, poletja 2008, so cene surovin, med njimi tudi mineralnih, pri nas in v svetu precej rasle. V prvi polovici leta 2007 se je na več evropskih forumih pojavila iniciativa za ustrežnejšo oskrbo z mineralnimi surovinami. Temeljna dejavnika oskrbe sta dostop do mineralnih surovin in njihova cenovna dosegljivost. Evropska komisija je v letu 2008 pripravila Sporočilo: Pobuda za surovine – zagotavljanje preskrbe z nujno potrebnimi surovinami za rast in delovna mesta v Evropi COM(2008) 699. Sporočilo temelji na treh stebrih: (1) na dostopu do surovin na svetovnih trgih pod pravičnimi pogoji, (2) spodbujanju trajnostne dobave surovin iz evropskih virov ter (3) zmanjšanju porabe primarnih surovin v EU. V prispevku bodo podrobneje opisani stebri in nadaljnje akcije povezane s Sporočilom, kakor tudi njihov vpliv in pomen za slovenski rudarski sektor, predvsem drugega stebra: dobave iz domačih virov.

Ključne besede: mineralne surovine, oskrba, politika, Evropska unija.

UVOD

V času predsedovanja Nemčije v prvi polovici leta 2007 se je na več forumih pojavila iniciativa za celovit pogled na oskrbo z mineralnimi surovinami. To je bilo obdobje rasti svetovnega gospodarstva, povečanega povpraševanja po surovinah in posledično precejšnje rasti cen. Porast povpraševanja je bila posledica hitre rasti velikih gospodarstev, kot sta predvsem Kitajska in Indija. Evropski porabniki, predvsem industrija, so krepko čutili veliko rast cen surovin. Temeljna dejavnika sta dostop do mineralnih surovin in njihova cenovna dosegljivost.

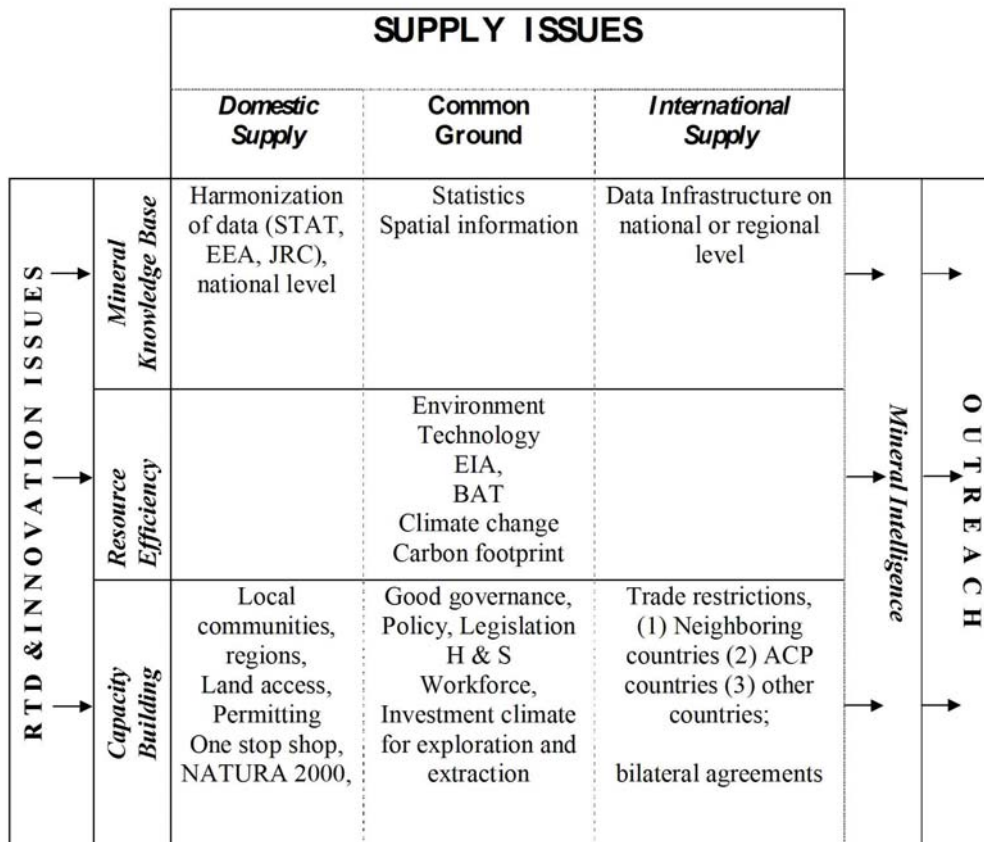
Zaradi velike odvisnosti EU od nekaterih surovin ter oteženega dostopa do njih v Evropi je uvajanje gospodarstva, ki učinkovitejše izkorišča svoje vire, in trajnostnega razvoja še nujnejše. Zato mora Komisija razviti jasnejši politični odziv EU, kakor je predlagal Svet maja 2007. Svet EU je naložil Komisiji, da »razvije koherenten politični pristop glede oskrbe industrije s surovinami, vključujoč vsa relevantna področja politike (zunanji odnosi, trgovina, okolje, razvoj, raziskave in inovacije) ter naj določi primerne mere za stroškovno učinkovit, zanesljiv in okolju prijazen dostop do naravnih virov in za njihovo izkoriščanje (še posebej v tretjih državah), kakor tudi izkoriščanje sekundarnih surovin, surovin iz recikliranih odpadkov«.

Poleg tega je v približno istem času izšlo četrto poročilo Visoke skupine za konkurenčnost, energijo in okolje (junij 2007), v katerem je ugotovljena potreba po premiku k bolj surovinsko učinkoviti proizvodnji in trajnostni rabi surovin na globalni ravni, z ozirom na EU tematsko strategijo na trajnostni rabi surovin.

Mednarodno dimenzijo je dalo srečanje razvitih držav G8, prav tako junija 2007, ki je sprejelo deklaracijo »Odgovornost za surovine: transparentnost in trajnostna rast«.

Sporočilo »Pobuda za...« je prvi korak v to smer in temelji na poglobljeni analizi Komisije in rezultatih javnega posvetovanja leta 2008.

Prav tako naj bi to sporočilo EU pomagalo pri oblikovanju skupnega pristopa v mednarodnih razpravah o surovinah, ki so bile sprožene predvsem v okviru Združenih narodov in G8.



Slika 1.: Pogled na odprta vprašanja (5 stebrov) s stališča EU baze znanja (v angleščini).

PROCES OBLIKOVANJA

Začetek oblikovanja komunikacije je leto 2007. Pomembno je predvsem troje: srečanje G8, poročilo Visoke skupine za konkurenčnost, energijo in okolje Evropske komisije ter iniciative Komisije na podlagi analize stanja rudarskega sektorja.

Pomen mineralnih surovin se kaže v odvisnosti različnih sektorjev (gradbeništvo, kemična, avtomobilska, letalska, vesoljska industrija, strojna, kakor tudi ostala predelovalna industrija), ki skupno ustvarijo 1.324 milijard € dodane vrednosti in zaposlujejo okoli 30 milijonov ljudi.

Prvi osnutek je bil oblikovan na faktorjih, ki vplivajo dolgoročno na vzdržno oskrbo z mineralnimi surovinami (primarni, sekundarni) EU gospodarstva. Pri tem je bil upoštevan tudi koherenten politični pristop k odprtim vprašanjem. Osnutek je razdelil cilje na pet stebrov, in sicer:

1. povečanje vzdržne oskrbe z mineralnimi surovinami iz evropskih virov,
2. zagotavljanje vzdržne in bolj transparente oskrbe iz drugih držav,
3. vzpodbujanje večje učinkovitosti pri rabi mineralnih surovin,
4. vzpodbujanje večje zmožnosti delovanja držav v razvoju,
5. vzpostavljanje ustrezne EU baze znanja o mineralnih surovinah.

Osnutku so sledili številni sestanki in tudi javna konzultacija na internetu, ki je trajala nekaj mesecev. Konzultacija je bila v obliki vprašalnika, ki je slonel na zgoraj omenjenih petih stebrih. Največ interesa sta bila deležna prvi in peti steber, kar je razumljivo, ker gre za evropska vprašanja, od koder so bili večinoma izpolnjevalci vprašalnika.

Sodelavci Geološkega zavoda Slovenije so sodelovali s pripombami k osnutku ter posebej pri povezovanju stebrov in oblikovanju okvira za informacijsko infrastrukturo za mineralne surovine na nivoju EU (baza znanja). Slednje je prikazano na sliki 1.

ORIS KOMUNIKACIJE SPOROČILA

Sporočilo s polnim naslovom »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}« je pod oznako COM(2008) 699 konč. bilo objavljeno 4. novembra 2008 v Bruslju. Poleg uvoda ima tri poglavja, prvo z analizo ponudbe in povpraševanja po mineralnih surovinah, drugo poglavje je politični odziv oziroma celovita strategija, ter tretji krajši del je pot naprej. Sporočilo ima standardno dolžino sporočil, to je okoli 10 strani. K sporočilu sodi priloga, sestavljena iz več delov, ki prikazujejo različne, za namen sporočila ustrezne potrebne informacije in podatke o mineralnih surovinah.

Sporočilo se prične z ugotovitvijo, da so surovine ključne za trajnostno delovanje modernih družb. Poleg tega izpostavi dostop do mineralnih surovin in njihovo cenovno dostopnost kot ključna elementa za dobro delovanje EU gospodarstva, ter kot vse pomembnejša dejavnika konkurenčnosti EU in pomembna za uspešnosti lizbonskega partnerstva za rast in delovna mesta.

V konzultacijah je prišlo do razmisleka o temeljnih področjih in usmeritvah, in to verjetno predvsem zaradi holističnega pristopa različne zainteresirane javnosti. Temelj sporočila je ostala oskrba, kateri se je tudi pridružila uporaba mineralnih surovin. Temeljna poslanica Sporočila je zmanjšanje težav pri dostopu do uporabe mineralnih surovin, ki se lahko doseže z izboljšano oskrbo iz EU in drugih virov ter zmanjšano rabo mineralnih surovin. Obe komponenti, oskrba in poraba, vplivata na konkurenčnost gospodarstva, torej na rast in delovna mesta. Iz tega sledi, da bi morala strategija temeljiti na naslednjih treh stebrih:

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

Prvi steber: dostop do surovin na svetovnih trgih brez izkrivljanja pogojev
EU bi okrepila dejavnosti na področju:

- **diplomacije surovin**, da bi si zagotovila dostop do mineralnih surovin. To vključuje boljšo in učinkovitejšo koordinacijo in usklajenost znotraj EU kakor tudi s partnerskimi državami, po načelih „vzajemnega interesa“ (Afrika, Kitajska, Rusija, ZDA in Japonska);
- **mednarodnega sodelovanja**, predvsem z različnimi mineralnimi surovinami povezanimi forumi in organizacijami (G-8, OECD, UNCTAD in UNEP, Svetovna banka in Mednarodna oblast za morsko dno). Poleg tega je pomembna družbena odgovornost podjetij in s tem povezane mednarodne pobude za spodbujanje Kimberley (Kimberly Process Certification in Scheme) in EITI (Extractive Industries Transparency Initiative).

Poleg tega je potrebno v ostale EU politike vključiti cilj vzpostavitve zanesljivega dostopa do mineralnih surovin, in sicer:

- evropsko varnostno strategijo,
- trgovinske in regulativne politike EU,
- razvojno politiko EU na ravni
 - krepitve držav izvoznic,
 - spodbujanja zdravega naložbenega okolja in
 - spodbujanje trajnostnega gospodarjenja s surovinami.

Drugi steber: spodbujanje trajnostne dobave surovin iz evropskih virov

Drugi steber se nanaša na rudarjenja v Evropi, pri čemer so izpostavljene ovire, kakor tudi reševanje te-teh. Za spodbujanje trajnostne oskrbe iz evropskih držav je pomembno, da:

- so vzpostavljeni pravi **okvirni pogoji**. Sedanje stanje kaže na otežen dostop zaradi dolgotrajnosti (administrativnih) postopkov, ki vodijo do začetka oskrbe,
- je pridobljeno poglobljeno **osnovno poznavanje** ležišč mineralnih surovin znotraj EU,
- so vzpostavljene **nacionalne geološke raziskave**, ki se dejavneje vključijo v načrtovanje rabe zemljišč v državah članicah, torej olajšan dostop do prostora (prostorski plani) oziroma zemljišč,
- je izboljšano **povezovanje v mreže nacionalnih geoloških raziskav za izmenjavo informacij**, vključno z vključitvijo pod površinskih podatkov v sisteme opazovanja Zemlje (Kopernikus / GMES),
- so oblikovane smernice, kako bi se rudarske dejavnosti, ki potekajo v območjih **Natura 2000** ali blizu njih, uskladile z varstvom okolja,
- so v sedmem okvirnem programu (7OP) **spodbujani raziskovalni projekti**, temelječi na izhodiščih Evropske tehnološke platforme: trajnost mineralnih surovin,
- so v okviru **kohezijske politike** 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,
- se prične odpravljati **pomanjkanje spretnosti in znanj na področju rudarskih dejavnosti**,
- se okrepi osveščanje javnosti, kako pomembne so domače surovine za evropsko gospodarstvo, in sicer preko:
 - podpore pobud kot je Evropski dan mineralnih surovin v letu 2009, ter
 - spodbujanja izpopolnjevanja spretnosti in znanj o geologiji, opazovanju Zemlje in okoljskih vprašanjih, zlasti prek skupnih magistrskih in doktorskih študijev v okviru programa Erasmus,
 - podpore ukrepom za izboljšanje varstva delavcev in varnega delovnega okolja.

Tretji steber: zmanjšanje porabe primarnih surovin v EU

Za oskrbo je poleg ponudbe pomembno tudi povpraševanje po mineralnih surovinah. Z ukrepi za zmanjšanje povpraševanja tudi lahko vzpostavimo ravnotežje na trgu. S tem vplivamo na lažji

dostop do mineralnih surovin (dostop do nahajališč in cenovno dostopnost) ter izboljšamo okoljsko ravnovesje. Zaradi tega je potrebno spodbujati učinkovito ravnanje z viri, recikliranje, uporabo nadomestnih virov in vse večjo 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.

Temeljne usmeritve so:

- Tematska strategija EU o trajnostni rabi naravnih virov, ki je namenjena ločevanju rabe virov in gospodarske rasti, ter Akcijski načrt o trajnostni potrošnji in proizvodnji ter o trajnostni industrijski politiki (spodbujanje **učinkovitega izkoriščanja virov** ter ekološko-inovativne proizvodne postopke, da bi zmanjšala odvisnost od surovin ter spodbudila kar najučinkovitejšo rabo virov in recikliranje).
- Raziskovalne projekte v okviru 7OP, ki se osredotočajo na proizvodnjo in proizvode, ki so **učinkoviti pri izrabi virov**, na podlagi Direktive za okoljsko primerno zasnovano, nadalje razvoj nadomestnih materialov, krepitev svoje zmogljivosti za analizo tokov materialov ter podatkovna središča v EU o naravnih virih, proizvodih in odpadkih bodo usklajevala informacije držav članic.
- Povečana **raba sekundarnih surovin**.
- Komisija in države članice bi morale v svojih **odnosih s tretjimi državami** zagotoviti, da le-te odpadke obdelajo v poštenih in vzdržnih razmerah.
- Izvajanje in izvrševanje ustrezne zakonodaje o recikliranju in novi predpisi iz Okvirne direktive o odpadkih o tem, kdaj odpadki niso več odpadki, bodo olajšali **recikliranje sekundarnih surovin**.
- 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.
- **Obnovljive surovine** so redki viri za evropsko industrijo (kemična in lesnopredelovalna industrija) zaradi omejenih območij pridelave in v nekaterih primerih morebitnih konkurenčnih rab zemljišč. Potrebno je spremljati njihovo porabo in jo po potrebi tudi povečati.

VPLIVI NA SLOVENIJO IN IZZIVI ZANJO

Komisija v Sporočilu pričakuje aktivno sodelovanje držav članic, posebej na naslednjih področjih:

1. Opredelitev nujno potrebnih mineralnih surovin.
2. Začetek izvajanja strateške diplomacije surovin EU s pomembnimi industrijsko razvitimi državami in državami, bogatimi z naravnimi viri.
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.
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 izvajanju trgovinskih vidikov, pri tem pa se po potrebi uporabi tudi prispevke zainteresiranih strani.
5. Spodbujanje trajnostnega dostopa do surovin na področju razvojne politike z uporabo proračunske podpore, strategij sodelovanja in drugih instrumentov.
6. Izboljšanje regulativnega okvira, ki zadeva dostop do zemljišč s:
 - a. spodbujanjem izmenjave najboljših praks na področju načrtovanja rabe zemljišč in upravnih razmer za raziskovanje in pridobivanje surovin in

- b. pripravo smernic, ki jasno določajo, kako se lahko ekstraktivne dejavnosti, ki potekajo na območjih Natura 2000 ali blizu njih, uskladijo z varstvom okolja.
7. Spodbujanje boljšega povezovanja v mreže med nacionalnimi geološkimi raziskavami z namenom povečanja osnovnega poznavanja ležišč surovin v EU.
8. Spodbujanje spretnosti in znanj ter ciljnih raziskav o inovativnih tehnologijah raziskovanja in pridobivanja surovin, recikliranju, nadomestnih materialih in učinkovitem izkoriščanju virov.
9. Povečanje učinkovitega izkoriščanja virov in spodbujanje nadomeščanja surovin.
10. Spodbujanje recikliranja in olajševanje uporabe sekundarnih surovin v EU.

Prvih pet točk (1-5) je del prvega stebra, naslednji dve (6-7) sta del drugega stebra, zadnje tri (8-10) pa tretjega stebra.

Že iz opisa Sporočila je jasno, katera področja so bolj ali manj zanimiva za rudarski sektor v Sloveniji. Od treh stebrov Sporočila je to nedvomno drugi, ki opredeljuje trajnostno oskrbo iz domačih, evropskih virov. Ker pa je tretji steber tudi usmerjen na oskrbo, sicer iz sekundarnih virov, je tudi izredno zanimiv za slovenski rudarski sektor, medtem ko je prvi steber zanimiv za slovensko industrijo, ki uporablja mineralne surovine iz drugih držav.

V Sloveniji se je v letu 2009 ponovno odprla javna razprava o Zakonu o rudarstvu (ZRud). ZRud je temeljni regulatorni okvir delovanja sektorja, kjer so podani tudi temelji rudarskih usmeritev. Iz prvih razprav se je pokazalo, da je izboljšanje regulatornega okvira (točka 6) v njenem središču. Slednje pomeni, da so temeljne težave slovenskega rudarskega sektorja dostop do prostora oziroma zemljišča (prostorsko načrtovanje, zavarovana območja) ter dolgotrajnost postopkov pridobitve dovoljenj. Iz tega lahko zaključimo, da so odprta vprašanja v Sloveniji in večini držav članic Evropske unije enaki, zato je zaželeno izmenjava izkušenj pri iskanju izboljšav regulatornega okvira. Poleg tega je potrebno opozoriti na horizontalno, med sektorsko sodelovanje med ministrstvi (gospodarstvo, okolje, uprava, znanost, regionalni razvoj in drugi ..).

KAKO NAPREJ

V prvi polovici leta 2009 je predvideno, da bosta Svet (države članice) ter evropski parlament sprejela Sporočilo. Komisija predlaga, da se začne izvajati evropsko pobudo za surovine po predlaganih segmentih (opisani zgoraj).

Komisija namerava ustanoviti dve delovni skupini, ki bosta sestavljeni iz različne zainteresirane javnosti (industrija, združenja, države članice, strokovna javnost,..). Delovna skupina za določitev nujno potrebnih (kritičnih, strateških) mineralnih surovin bo obravnavala prvo točko »1. Opredelitev nujno potrebnih surovin«. Namen je na osnovi različnih metodologij in virov podatkov vrednotiti nujno potrebne mineralne surovine ter predlagati Komisiji ustrezno metodologijo za Evropsko unijo ter z uporabo metodologije predložiti listo nujno potrebnih mineralnih surovin.

Delovna skupina za izmenjavo dobrih praks na področju prostorskega planiranja in izdajanja dovoljenj ter izmenjave geološkega znanja (o mineralnih surovinah) se bo ukvarjala s šesto in sedmo točko (6. točka: Izboljšanje regulativnega okvira, ki zadeva dostop do zemljišč s (a) spodbujanjem izmenjave najboljših praks na področju načrtovanja rabe zemljišč in upravnih razmer za raziskovanje in pridobivanje surovin in (b) pripravo smernic, ki jasno določajo, kako se lahko ekstraktivne dejavnosti, ki potekajo na območjih Natura 2000 ali blizu njih, uskladijo z varstvom okolja; in 7. točka: Spodbujanje boljšega povezovanja v mreže med nacionalnimi geološkimi raziskavami z namenom povečanja osnovnega poznavanja ležišč surovin v EU).

Skupina ima torej dve precej veliki med seboj tudi različni nalogi: (1) prva je določiti dobre prakse držav članic na področju prostorskega planiranja in drugih pogojev (predvsem usmerjanja administrativnih pogojev in pospeševanja postopka pridobivanja dovoljenj za raziskave in pridobivanje, (2) druga pa določiti možnosti za izboljšanje vedenja o nahajališčih mineralnih surovin v EU, izboljšati povezovanje med nacionalnimi geološkimi zavodi z namenom olajšanja izmenjave informacij ter izboljšati med-opravnost podatkov in njihove uporabe (za javnost, industrijo, vlade članic, ..). Poleg tega bo delovna skupina oblikovala srednje do dolgoročne strategije za vključitev informacij o podpovršju v GMES (opazovanje površine Zemlje).

Delovni skupini naj bi končali delo v letu dni, Komisija bo o izvajanju pobude za surovine poročala Svetu čez dve leti.

SKLEP

Sporočilo Komisije je po nekaj letih nova iniciativa s področja rudarstva. V njej so opisani izzivi v zvezi z zagotavljanjem trajnostne oskrbe z mineralnimi surovinami za gospodarstvo EU ter tudi okvir njihovega reševanja. Le-ti so številni, kompleksni in medsebojno povezani in bodo obstajali še naprej ali pa jih bo še več. Odločilen evropski odziv, da bi zagotovili evropsko konkurenčnost, torej rast in delovna mesta, je potreben tako v konjunkturi kakor tudi recesiji, ki je zajela EU gospodarstvo. Vprašanju oskrbe z mineralnimi surovinami je potrebno nameniti politično pozornost na visoki ravni ter zavedanje, da povezuje več politik EU in po potrebi spodbuja nadaljnje sodelovanje med državami članicami.

Sklep povzemam direktno iz Sporočila: »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«.

Literatura je na voljo pri avtorju prispevka.