

*Daniel Cios**

Ziemie rzadkie w polityce Unii Europejskiej

Wstęp

Kwestia dostępu do surowców od dawna odgrywa istotną rolę w stosunkach międzynarodowych. Często była ona powodem sporów, napięć, a nawet wojen. Kraje posiadające duże zasoby surowców wykorzystywały je jako instrument swojej polityki zagranicznej. Takie przykłady można zaobserwować także na kontynencie europejskim, np. w relacjach między Rosją a Ukrainą w styczniu 2009 r. oraz zimą 2011 r.

Wpływ surowców na politykę dobrze obrazuje fakt, że Unia Europejska ma swoje korzenie w polityce surowcowej. Powstała bowiem w 1951 r. jako Europejska Wspólnota Węgla i Stali w celu usystematyzowania rynku tych surowców, wpłynięcia na rozwój społeczno-gospodarczy oraz ustabilizowania sytuacji politycznej na kontynencie europejskim.

W ostatnich dekadach najczęściej uwagi poświęcono surowcom energetycznym. Wynika to ze wzrostu popytu na energię, a także ich znaczenia geopolitycznego. Dotyczy to przede wszystkim ropy naftowej oraz gazu ziemnego. Surowce nieenergetyczne nie budziły takiego zainteresowania. Wynika to z faktu, że dotychczas ich podaż była stabilna i niezagrożona. Do tych najszerzej wykorzystywanych można zaliczyć żelazo, miedź, drewno, złoto oraz srebro. Wymienianie ich w kontekście polityki międzynarodowej wynika z ich dużego znaczenia gospodarczego.

Skok technologiczny, jaki dokonuje się w ostatnich latach, sprawia, że powstaje wiele urządzeń, zwłaszcza elektronicznych, do których produkcji używa się szerokiego wachlarza surowców. Należy do nich m.in. grupa 17 pierwiastków, zwanych ziemiemi rzadkimi. Są to cer, dysproz, erb, europ,

* Mgr **Daniel Cios** – absolwent Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego.

gadolin, holm, iterb, itr, lantan, lutet, neodym, prazeodym, promet, samar, skand, terb oraz tul. Określa się je jako jedną grupę ze względu na podobne właściwości fizykochemiczne oraz wspólne występowanie. Do niedawna te pierwiastki nie budziły większego zainteresowania z punktu widzenia politycznego. Sytuacja jednak zmieniła się w ciągu kilku ostatnich lat i obecnie znalazły się one w centrum zainteresowania przemysłu, ośrodków badawczych oraz sfer politycznych.

Publikacje dotyczące ziem rzadkich zaczęły się pojawiać dopiero od 2007 r., tj. od momentu, gdy Chiny zaczęły zmieniać swoją politykę wobec nich. W zasadzie autorzy opracowań koncentrują się na charakterystyce pierwiastków ziem rzadkich oraz zmianach polityki Chin wobec nich. Natomiast niewiele jest opracowań, które omawiałyby przeciwdziałanie kryzysowi na rynku tych surowców. Dlatego celem niniejszego artykułu jest przedstawienie polityki Unii Europejskiej jako jednego z głównych podmiotów na arenie międzynarodowej w tej dziedzinie wobec zmian w dostępie do ziem rzadkich w ostatnich latach.

1. Przyczyna obecnego kryzysu na rynku ziem rzadkich

Powodem, dla którego w krótkim czasie pierwiastki ziem rzadkich stały się kwestią priorytetową, jest obecna polityka Chin. Chiny w praktyce są monopolistą w ich wydobywaniu oraz produkcji¹. W 2012 r. na 110 tys. ton wyprodukowanych ziem rzadkich aż 95 tys. przypadało na Chiny. Należy jednak podkreślić, że nie wynika to z powodu ich występowania geograficznego, ponieważ Chiny posiadają jedynie 50% odkrytych i opłacalnych do wydobywania zasobów na świecie². Dzięki swojej polityce, prowadzonej od lat 80. XX w., Chinom udało się wyeliminować z rynku innych dostawców. Stało się tak dzięki redukcji cen oraz rozwojowi instytucji zajmujących się badaniami nad pierwiastkami ziem rzadkich.

Od 2006 r., mając pozycję monopolisty, Chiny zaczęły nakładać różne restrykcje w przemyśle ziem rzadkich. Z jednej strony wpływano na rynek wewnętrzny w Chinach przez ograniczanie liczby kopalni i zmniejszanie wydobywania ziem. Z drugiej zaś strony wprowadzano restrykcje

¹ Wydobywanie i produkcja to dwie oddzielne czynności. Najpierw należy wydobyć złoża z kopalni, a następnie odpowiednio przerobić, by uzyskać pojedyncze pierwiastki ziem rzadkich. Jest to kosztowny i czasochłonny proces wymagający skomplikowanych technologii. Ośrodki przetwarzania ziem występują również w krajach, które ziemi nie wydobywają, dlatego rozróżnia się wydobywanie od produkcji.

² J. Cambogi, *Rare Earths*, "Mineral Commodity Summaries 2013" 2013, U.S. Geological Survey, s. 129.

eksportowe. Systematycznie redukowano liczbę przedsiębiorstw posiadających zezwolenie na eksport ziem oraz zmniejszono kwoty eksportowe. Spowodowało to gwałtowny wzrost cen tych surowców, średnio o kilkaset procent. Sam wzrost cen nie jest jednak problemem dla przemysłu wykorzystującego ziemie rzadkie. Te pierwiastki używa się bowiem w minimalnych ilościach, nie wpływa to zatem w istotny sposób na ostateczną cenę produktów. Zagrożeniem jest obawa o brak dostępu do potrzebnej ilości surowców. A potrzeba ich coraz więcej, i to w sektorach kluczowych dla gospodarki, zwłaszcza tzw. zielonych technologii (np. turbiny wiatrowe). Stanowią one bowiem kluczowy element w wielu urządzeniach, co sprawia, że dostęp do ziem rzadkich staje się kwestią priorytetową.

2. Rynek pierwiastków ziem rzadkich w Unii Europejskiej

Kraje członkowskie UE są obecnie w 100% zależne od importu ziem rzadkich, z czego 90% pochodzi z Chin (dane za rok 2008)³. Należy zaznaczyć, że w Szwecji, Finlandii, a także na Grenlandii znajdują się złoża tych surowców. Obecnie nie są one jednak eksploatowane. W Finlandii i Szwecji prowadzone są prace rozpoznawcze w kilku lokalizacjach. Grenlandia zaś dopiero od kilku lat, w wyniku ocieplenia klimatu, jest w kręgu zainteresowań firm wydobywczych. Rozpoznano tam potencjalne złoża, ale początkowo barierą były przepisy zakazujące wydobycia radioaktywnych pierwiastków – m.in. uranu, który często występuje wspólnie z ziemiemi rzadkimi. Zniesiono je dopiero na jesieni 2013 r.⁴ Pomimo braku kopalni kraje członkowskie posiadają *know-how* dotyczący przetwarzania ziem rzadkich. W Europie istnieją ośrodki, które się w tym specjalizują, np. Silmet w Estonii. Sprowadzają one minerały i dokonują separacji pierwiastków oraz przetwarzają do formy, która nadaje się do użycia w przemyśle.

3. Tworzenie polityki surowcowej UE

Do 2008 r. na szczeblu UE nie prowadzono polityki, która dotyczyłaby surowców nieenergetycznych. Dopiero kryzys, spowodowany m.in. zmianami na rynku ziem rzadkich, dał impuls do rozpoczęcia prac w tym

³ *Study on Rare Earths and Their Recycling, Final Report for The Greens/EFA Group in the European Parliament*, Öko-Institut e.V, 2011, s. 49.

⁴ <http://www.ggg.gl/investor-information/asx-announcements/greenland-repeals-zero-tolerance-uranium-policy/> [dostęp 4.11.2013].

temacie. Podstawowe kierunki działań Unii Europejskiej zostały przedstawione w Inicjatywie na rzecz surowców (*Raw Materials Initiative*), zapoczątkowanej przez Komisję Europejską w 2008 r.⁵ Jest to pierwszy dokument, w którym Unia podjęła temat sytuacji na rynku surowców. Przedstawione w nim tendencje na rynku surowców uznano za niekorzystne dla krajów członkowskich. Europejski rynek surowców nieenergetycznych nie przedstawia się stabilnie. Wysokiemu poziomowi importu towarzyszy bowiem wzrastająca niepewność dostaw i ograniczanie dostępu do zagranicznych rynków. Rynki surowców są narażone na zmiany spowodowane przez kraje rozwijające się. Wraz ze wzrostem ich dobrobytu i konsumpcji, jak również poziomu produkcji wzrasta bowiem zużycie surowców.

W dokumencie podkreślono znaczenie dostępu do surowców nieenergetycznych dla sektora przemysłowego w Unii. W ten sposób zapewnia się konkurencyjność, a więc utrzymanie poziomu zatrudnienia, a nawet tworzenie nowych miejsc pracy. Ma to zatem bezpośredni wpływ na sytuację obywateli krajów członkowskich. Jest to stwierdzenie, które pojawia się w wielu dokumentach, a także wypowiedziach polityków oraz urzędników unijnych. Pokazuje ono kontekst, w jakim kwestia surowców pojawia się w dyskusji europejskiej.

Inicjatywa ma na celu przeciwdziałanie brakom surowców na rynku europejskim. Zwrócono uwagę, że dotychczas nie poświęcono temu zagadnieniu wystarczająco dużo miejsca, w przeciwieństwie do surowców energetycznych. Wskazano, że Komunikat jest pierwszym krokiem do efektywnej surowcowo gospodarki i zrównoważonego rozwoju. Podkreślono, że UE jest szczególnie uzależniona od importu metalicznych minerałów oraz metali „high-tech”. Do obu tych kategorii zalicza się pierwiastki ziem rzadkich. Uznano, że bez odpowiedniego dostępu do nich nie odbędzie się zwrot w kierunku zrównoważonej produkcji i produktów przyjaznych środowisku. Wspomniano, że pełnią one kluczową rolę w tworzeniu takich technologii.

Dokument wskazuje trzy obszary, na których powinny koncentrować się działania, a kolejne dokumenty będą je rozwijać:

1. Pierwszym obszarem jest zapewnienie na równych zasadach dostaw surowców spoza Europy⁶. Ten obszar dotyczy działań wobec państw

⁵ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, Inicjatywa na rzecz surowców: zaspokajanie naszych kluczowych potrzeb w celu stymulowania wzrostu i tworzenia miejsc pracy w Europie, KOM(2008) 699 wersja ostateczna, 04.11.2008.

⁶ Jest to ważne stwierdzenie, gdyż chińskie zaangażowanie w złoża na Grenlandii wywołuje negatywne reakcje wśród niektórych polityków i przedsiębiorców europejskich. Premier Grenlandii Kuupik Kleist uciął jednak dyskusje o możliwości faworyzowania jednej albo drugiej strony, stwierdzając, że nie będzie nikomu udzielał

trzecich, a więc stosunków zewnętrznych, zwłaszcza polityki handlowej oraz rozwojowej. Będzie to wymagało zaangażowania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ). Obecnie toczą się prace nad odpowiednim przygotowaniem tych służb do pełnienia tej ważnej roli. Drugim jest „zapewnienie lepszych warunków do wydobycia surowców”.

2. Ostatnim działaniem jest „promowanie i rozwijanie efektywności surowcowej i recyklingu”.

Na końcu dokumentu zamieszczono 10 punktów z wykazem zadań i działań, które powinny zostać zrealizowane przez określone podmioty – instytucje UE, państwa członkowskie oraz przedsiębiorstwa. Są to:

1. Określenie kluczowych surowców.
2. Nawiązanie współpracy w sprawie strategicznych surowców z głównymi państwami przemysłowymi lub bogatymi w zasoby.
3. Uwzględnienie przepisów w sprawie dostępu do surowców i zrównoważonej gospodarki surowcami w dwustronnych i wielostronnych porozumieniach handlowych oraz, w stosownych przypadkach, w rozmowach w sprawach regulacyjnych.
4. Określenie środków powodujących zakłócenia w handlu, podejmowanych przez kraje trzecie, i przeciwdziałanie im przy zastosowaniu wszelkich dostępnych mechanizmów i instrumentów, w tym negocjacji dotyczących przystąpienia do WTO, rozstrzygania sporów i partnerstwa w zakresie dostępu do rynku; w pierwszej kolejności należy zająć się tymi środkami, które najbardziej naruszają równowagę na otwartych rynkach międzynarodowych na niekorzyść UE. Monitorowanie postępów przez coroczne wydawanie sprawozdania z postępu prac w zakresie wdrażania środków dotyczących aspektów handlowych, w stosownych przypadkach wykorzystując informacje zainteresowanych stron.
5. Wspieranie stałego dostępu do surowców w obszarze polityki rozwojowej przez wsparcie budżetowe, strategie współpracy i inne instrumenty.
6. Ulepszenie ram prawnych dotyczących dostępu do gruntów przez:
 - wspieranie wymiany najlepszych praktyk w obszarze planowania przestrzennego i warunków administracyjnych w zakresie poszukiwania i wydobycia surowców,
 - opracowanie wytycznych wyjaśniających, jak pogodzić działalność wydobywczą na obszarach wchodzących w skład NATURA 2000 lub w ich pobliżu z ochroną środowiska.
7. Zachęcanie do większej współpracy w ramach krajowych badań geologicznych w celu powiększenia bazy wiedzy w UE.

przywilejów w tej sprawie. <http://www.bbc.com/news/world-europe-21025658> [dostęp 12.02.2014].

8. Wspieranie umiejętności i badań naukowych ukierunkowanych na innowacyjne technologie poszukiwawcze i wydobywcze, recykling, stosowanie substytutów oraz efektywność wykorzystania zasobów.
9. Zwiększenie efektywności wykorzystania zasobów oraz promowanie stosowania substytutów surowców.
10. Promowanie recyklingu i ułatwianie korzystania z surowców wtórnych w UE.

Pierwszym zadaniem było opracowanie listy surowców, które mają krytyczne znaczenie dla UE. Jest to pierwsza publikacja, w której oficjalnie wymienia się ziemie rzadkie w kontekście takich surowców. Prace prowadziła specjalnie powołana do tego grupa robocza w ramach Raw Materials Supply Group. Owocem jej pracy jest raport *Critical Raw Materials for the EU*, który zawiera metodologię oceny ryzyka surowców, przedstawia listę stworzoną na tej podstawie oraz formułuje rekomendacje dotyczące ich zabezpieczenia⁷. Do badania wybrano 41 surowców, które mogą być potencjalnie krytyczne. Następnie obliczono zagrożenie ich dostaw, biorąc pod uwagę stabilność polityczno-ekonomicznych czynników w kraju dostawcy, a nie geologiczne występowanie, możliwości zastąpienia, stopień recyklingu, stopień koncentracji wydobywania oraz stopień ważności dla gospodarki. Na tej podstawie opracowano listę 14 surowców, które nazwano krytycznymi. Znalazły się wśród nich ziemie rzadkie, które w badaniu uzyskały największe ryzyko dostaw. W przypadku wskaźnika ważności dla gospodarki ich rezultat jest niższy od około połowy badanych surowców. W połowie 2014 r. opublikowano uaktualnioną listę, na której ponownie znalazły się ziemie rzadkie.

Ważnym elementem jest podkreślenie, że starania pojedynczych krajów członkowskich powinny być wsparte przez zaangażowanie całej UE. Jest to istotne stwierdzenie z punktu widzenia roli, jaką Unia powinna pełnić w przypadku tej polityki surowcowej. Pojedyncze kraje same bowiem zaczęły tworzyć swoje strategie. Pokazuje to prymat krajowych rozwiązań. Najwcześniej uczyniły to Finlandia, Holandia i Niemcy, a obecnie już łącznie 12 krajów. Polska również rozpoczęła prace nad swoją strategią.

Najobszerniejszym dokumentem, w którym zawarto kwestie surowców, jest strategia „Europa 2020” (*Europe 2020 Strategy*). Określa ona ogólny kierunek rozwoju Europy oraz cele i zadania do zrealizowania do roku 2020.

⁷ Critical raw materials for the EU; Report of the Ad-hoc Working Group on defining critical raw materials, http://ec.europa.eu/enterprise/policies/raw-materials/files/docs/report-b_en.pdf [dostęp 22.04.2012].

Odwołuje się ona również do surowców, które są kluczowe dla przyszłego rozwoju Europy i zapewnienia nowych miejsc pracy, o czym też wspomniano w Inicjatywie na rzecz surowców. W kwestii, która dotyczy ziem rzadkich, stwierdzono, że Komisja podejmuje się „wspierać takie technologie i metody produkcji, które pozwalają ograniczyć wykorzystanie zasobów naturalnych oraz zwiększyć inwestycje w aktualne unijne dobra naturalne”⁸.

Strategia opiera się na trzech filarach, z których dwa mają związek z poprawą sytuacji na rynku surowców, czyli m.in. ziem rzadkich. Są to: zrównoważony rozwój, czyli wspieranie gospodarki efektywnie korzystającej z zasobów, oraz rozwój inteligentny, czyli rozwój gospodarki oparty na wiedzy i innowacji. W ramach tych filarów przedstawiono tzw. inicjatywy przewodnie (*Flagship Initiatives*), w ramach których mają być wykonywane konkretne działania. Jest ich siedem i spośród nich można wyróżnić dwie, które dotyczą ziem rzadkich – „Unia innowacji” oraz „Europa efektywnie korzystająca z zasobów”. Pierwsza ma na celu poprawę warunków i dostępu do finansowania badań i innowacji. Druga zaś ma uniezależnić wzrost gospodarczy od wykorzystania zasobów, przejść na gospodarkę niskoemisyjną, zwiększyć wykorzystanie energii odnawialnych, modernizować transport oraz propagować efektywność energetyczną. Podkreślono, że „wyzwania związane ze zmianami klimatu i zasobami wymagają zdecydowanych działań”. To stwierdzenie ma o tyle ważne znaczenie, iż ziemie rzadkie są kluczowymi surowcami w tzw. zielonych technologiach. Według dokumentu nieefektywne wykorzystanie surowców naraża konsumentów i przedsiębiorców nie tylko na szok cenowy, ale także zagraża bezpieczeństwu gospodarczemu⁹.

Poniżej zaprezentowano wymienione wcześniej Inicjatywy Przewodnie. Zostały one opublikowane w niecały rok po strategii „Europa 2020”.

Inicjatywa Przewodnia „Unia Innowacji” (*Innovation Union*) została przedstawiona w komunikacie Komisji o tym samym tytule w 2010 r. Stwierdzono w niej, że innowacje są najlepszą metodą skutecznego przeciwdziałania niedoborowi surowców. Chodzi zwłaszcza o stworzenie substytutów dla obecnych surowców oraz o lepsze projektowanie produktów¹⁰. W tym celu uruchomiono tzw. Europejskie partnerstwo innowacji na rzecz surowców (*European Innovation Partnership on Raw Materials*). Jego celem ma być zapewnienie dostaw oraz osiągnięcie skutecznego i zrównoważonego zarządzania surowcami nieenergetycznymi podczas ich całego cyklu życiowego w Europie. Jest to istotne, by dać odpowiedź na różne

⁸ Communication from the Commission, EUROPE 2020 A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, COM(2010) 2020, 03.03.2010, s. 19.

⁹ Ibidem, s. 5, 6, 8.

¹⁰ Communication from the Commission, Europe 2020 Flagship Initiative Innovation Union, COM(2010) 546 final, 06.10.2010, s. 2, 19, 22.

wyzwania społeczne. Efektem prac ma być zaprezentowanie dziesięciu innowacyjnych pilotażowych ośrodków do wydobywania, obróbki i recyklingu surowców oraz znalezienie substytutów dla przynajmniej trzech zastosowań krytycznych surowców w urządzeniach¹¹.

Drugą inicjatywą przewodnią jest „Europa efektywnie korzystająca z zasobów”¹². Celem tej inicjatywy jest stworzenie odpowiednich ram dla polityk w celu wspierania przejścia na gospodarkę efektywną surowcowo. Ma to pomóc m.in. w zapewnieniu bezpieczeństwa dostaw kluczowych surowców. Według dokumentu innowacja ma polegać na zmniejszeniu ilości odpadów, lepszym zarządzaniu zasobami surowców, polepszaniu procesów produkcji, zarządzaniu metodami biznesowymi, lepszą logistyką, zmianą nawyków konsumentów oraz stworzeniu nowych produktów i usług¹³.

Działania dotyczą całego łańcucha, od powstania surowca aż po jego finalną konsumpcję, a także do odzyskania go i powtórnego użycia. W te działania należy zaangażować wszystkie podmioty – polityków, przedsiębiorców oraz konsumentów. Zwłaszcza sektor biznesu powinien uważnie przanalizować swoje produkty pod kątem dobrego funkcjonowania wspomnianego łańcucha. Ważnym działaniem ma być zmiana „designu”, czyli sposobu, w jaki produkt jest zaprojektowany. Odpowiednie dostosowanie go do potrzeb efektywności surowcowej może pomóc zmniejszyć wykorzystanie surowców i sprawić, że produkty będą bardziej trwałe oraz łatwiejsze w recyklingu.

Europa musi zmniejszyć uzależnienie od surowców, poprawiając ich efektywność, co poprawi bezpieczeństwo dostaw i uniezależni od wahań cen na rynkach. Wymienia się trzy warunki, które trzeba spełnić. Pierwszym jest skoordynowanie działań w różnych obszarach polityk. Nie da się tego osiągnąć bez szerokiego wsparcia ze strony decydentów. Wszelkie działania powinny również być podejmowane możliwie jak najszybciej. Drugim jest zmiana zachowań konsumentów w taki sposób, by zachowywali się „bardziej efektywnie surowcowo”. Ostatnim jest zachęcanie do innowacji oraz zapewnianie warunków, by otrzymana większa efektywność wykorzystania surowców nie była zmarnowana. Podsumowując, żeby osiągnąć Europę efektywną surowcowo, należy unowocześnić technologie oraz zapoczątkować zmiany w przemyśle, energetyce, transporcie, a także w zachowaniu producentów i konsumentów¹⁴.

¹¹ Ibidem, s. 42.

¹² Communication from the Commission, A resource efficient Europe – Flagship initiative under the Europe 2020 Strategy, COM(2011) 21, 26.01.2011.

¹³ Ibidem, s. 2–3.

¹⁴ Ibidem.

Drugą sferą, której dotyczy dokument, są działania na arenie międzynarodowej w celu rozwiązania problemu niedoboru pierwiastków. Są one przedstawione w perspektywie średniookresowej. Najważniejszym z nich jest odpowiednie zdefiniowanie polityki handlowej w taki sposób, by zapewnić dostawy surowców. Podkreślono, że wymaga to współpracy z różnymi partnerami. Zarówno z kluczowymi, dużymi graczy, jak i z państwami kandydującymi do UE. Wymieniono także kraje rozwijające się. W ich przypadku istotne jest, by w tych aspektach polityki handlowej, która ich dotyczy, łączyć powyższe działania z promowaniem dobrego rządzenia oraz transparentności¹⁵. Współpraca z tak liczną grupą podmiotów wynika z faktu, że wszyscy mają świadomość ograniczoności surowców, w tym ziem rzadkich. Prawdopodobne jest zatem, że każda ze stron będzie próbowała w pierwszej kolejności zabezpieczyć swoje interesy. Dlatego tylko podjęcie działań na poziomie globalnym może złagodzić skutki wzrostu zapotrzebowania na surowce. Dokument stwierdza, że z tego powodu efektywność surowcowa powinna być kluczowym elementem stosunków zewnętrznych. W szczególności dotyczy to relacji wobec krajów rozwijających się, które konsumują coraz więcej surowców. Podkreślono, że w ramach współpracy z krajami trzecimi można wymieniać się rozwiązaniami i wspólnie wypracowywać nowe metody działania. Zwrócono również uwagę na potrzebę stworzenia narzędzi służących monitorowaniu i mierzeniu efektywności surowcowej. Komisja ma za zadanie zbadać dostępność naturalnych źródeł, ich lokalizacji, efektywności wykorzystania, składowania odpadów, stopnia recyklingu oraz wpływu na środowisko¹⁶.

Jeżeli chodzi o konkretne działania, to wymienia je tzw. mapa drogowa (*Roadmap to a Resource Efficient Europe*). Ten dokument powstał w związku z zapotrzebowaniem, jakie stwierdzono w inicjatywie przewodniej *A Resource Efficient Europe*. Jego zadaniem jest przedstawienie celów średnio- i długoterminowych oraz działań zmierzających do ich osiągnięcia. W dokumencie stwierdzono również, że jest ona zbiorem różnych polityk i działań. W świetle obecnych braków surowców promowanie efektywności w ich wykorzystaniu ma sens i powinno poprawić konkurencyjność. Jest zatem integralną częścią agendy UE ds. globalnej konkurencyjności¹⁷.

Mapa jest podzielona na „kamienie milowe”, z których każdy krótko opisuje cel, jaki ma być osiągnięty do 2020 r. Do każdego celu przypisane są konkretne działania, jakie muszą albo powinny zostać wykonane osob-

¹⁵ Ibidem, s. 6.

¹⁶ Ibidem, s. 8–9.

¹⁷ Communication from the Commission, Roadmap to a Resource Efficient Europe, COM(2011) 571 final, 20.09.2011, s. 2.

no lub wspólnie przez Komisję Europejską oraz państwa członkowskie. Zaznaczono, że są to działania, które są potrzebne już teraz, by rozpocząć proces zmian. Każdy „kamień milowy” jest poprzedzony krótkim opisem obecnej sytuacji i wyzwaniem, jakie stoją przed decydentami¹⁸.

Pierwszy „kamień milowy” dotyczy zrównoważonej produkcji i konsumpcji. Jego celem jest umożliwienie konsumentom w 2020 r. wyboru najbardziej efektywnych surowcowo produktów i usług.

Drugim „kamieniem milowym” jest efektywna produkcja. Przedstawia on koncepcję poprawienia procesów produkcji surowców przez innowacje.

Kolejny „kamień milowy”, który dotyczy ziem rzadkich, mówi o zamianie odpadów w surowce. Zakłada się, że w 2020 r. odpady powinny być traktowane jako surowce.

Następny „kamień milowy” dotyczy wspierania badań i innowacji. Badania, które mają doprowadzić do tego, by do 2020 r. lepiej rozumieć, zarządzać, zredukować zużycie, umożliwić ponowne użycie, poddawać recyklingowi i stworzyć substytuty dotychczasowych surowców.

Ostatni „kamień milowy” polega na zaangażowaniu jak największej liczby środowisk w dyskusję do 2020 r. Aby efektywnie poradzić sobie z problemem surowcowym, należy zachęcać do dialogu na poziomach unijnym, krajowym i lokalnym. Należy rozmawiać zarówno z przedstawicielami przedsiębiorstw, jak i z obywatelami o warunkach potrzebnych do osiągnięcia efektywności surowcowej.

Kryzys na rynku surowców jest także kwestią polityki handlowej i te zagadnienia zostały poruszone w komunikacie Komisji pt. „Handel, wzrost i polityka światowa. Polityka handlowa jako kluczowy element strategii Europa 2020”. Stanowi ona odpowiedź na stwierdzenie zawarte w inicjatywie przewodniej „Europa Efektywnie Korzystająca z Zasobów” o potrzebie odpowiedniego zdefiniowania polityki handlowej. Jest to dokument, który określono jako mający kluczowe znaczenie dla zewnętrznych działań UE w kontekście strategii „Europa 2020”. Dotyczy on handlu i polityki inwestycyjnej, które stanowią część polityki zewnętrznej. Jednak oprócz stwierdzenia, że polityka handlowa powinna promować efektywność surowcową, to niewiele nowego wnosi on w tematyce surowców¹⁹. Na początku zaznaczano, że polityka handlowa nie będzie miała społecznego poparcia, jeżeli nie będzie zapewnionego sprawiedliwego dostępu do surowców. Zauważono, że w swoich działaniach UE nie może

¹⁸ Ibidem, s. 3.

¹⁹ Communication from the Commission, Trade, Growth and World Affairs Trade Policy as a core component of the EU's 2020 Strategy”, COM(2010) 612 final, 09.11.2010, s. 2, 8, 9.

być naiwna. Z jednej strony bowiem sama jest otwarta, podczas gdy inne kraje tworzą bariery. Społeczeństwo może tego nie zaakceptować. Komisja będzie zatem zwalczała nieuczciwe praktyki handlowe, korzystając z dostępnych jej środków²⁰. Wśród nich są wykorzystanie do maksimum obowiązujących zasad handlu, dążenie do stworzenia systemu monitorowania restrykcji eksportowych, prowadzenie rozmów nad przepisami w ramach obecnych dwustronnych negocjacji oraz próbowanie znalezienia nowych rozwiązań wielostronnych, np. porozumienia Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) w sprawie dobrych praktyk. Zauważono też, że restrykcje na surowce powodują poważne skutki w krajach rozwijających się i to należy podkreślać²¹. Najbardziej konkretnym stwierdzeniem w dokumencie jest potrzeba wzmocnienia roli Światowej Organizacji Handlu (WTO). Według UE, ta instytucja powinna być czołową organizacją w tych sprawach. UE zależy zwłaszcza na tym, by wzmocnić system rozstrzygania sporów w ramach WTO, by był on efektywniejszy²².

Komunikat Komisji pt. „Stawianie czoła wyzwaniom związanym z rynkami towarowymi i surowcami” stanowi przegląd dotychczasowych działań tej instytucji w kwestiach surowcowych, prowadzonych od 2008 r. Przedstawia również planowane kroki, które mają być podjęte w przyszłości. Na wstępie podano przyczyny obecnej sytuacji na rynku towarów i surowców. Pierwszy czynnik, który ma wpływ na sytuację, jest związany z krajami rozwijającymi się, które muszą zapewnić sobie coraz więcej surowców na własne potrzeby. W dokumencie stwierdzono, że dużym zagrożeniem jest właśnie panująca obecnie tendencja do ograniczania wywozu surowców za granicę przez państwa eksportujące z powodu dążenia do zapewnienia sobie pierwszeństwa w dostępie do surowców. Zadaniem Komisji jest monitorowanie spraw związanych z kluczowymi surowcami, by móc wskazywać działania priorytetowe oraz analizować je wspólnie z państwami członkowskimi i pozostałymi zainteresowanymi podmiotami. Co najmniej raz na trzy lata Komisja będzie aktualizować wykaz kluczowych surowców. Sprzedaż ziem rzadkich nie odbywa się na giełdzie, tak jak większość metali na Londyńskiej Giełdzie Metali, przez co ich handel jest mniej przejrzysty. Zresztą wiele kluczowych surowców dla UE ma charakter pozagiełdowy, a ich obrót jest także mniejszy²³.

Drugim czynnikiem jest przenikanie rynku surowców z rynkami finansowymi. Te drugie zaczynają traktować surowce jako dobrą inwesty-

²⁰ Ibidem, s. 3.

²¹ Ibidem, s. 3, 9.

²² Ibidem, s. 10.

²³ Communication from the Commission, Tackling the Challenges in Commodity Markets and on Raw Materials, COM(2011) 25 final, 02.02.2011, s. 3, 6, 15.

cję i do tego potrzebują wiarygodnych informacji rynkowych, aby odpowiednio ocenić ryzyko. Zwraca się uwagę, że nagłe zmiany cen i spadek bezpieczeństwa dostaw surowców przypadają na okres, kiedy w Europie jest potrzebna stabilizacja tych czynników²⁴. Wiąże się to z faktem, że kluczowe surowce mają wpływ na realizację celów polityki w takich obszarach, jak klimat i innowacyjność technologiczna. Dzieje się to właśnie przez produkcję urządzeń, w których wykorzystywane są ziemie rzadkie. Kluczowe surowce zdefiniowano jako mające wysokie ryzyko niedoboru, istotne znaczenie, koncentrację produkcji w niewielu krajach i niską stabilność dostaw spowodowaną kwestiami gospodarczo-politycznymi²⁵. Skłoniło to UE do proponowania zasad handlowych dotyczących ograniczeń wywozowych we wszystkich negocjacjach dwustronnych i wielostronnych. W przypadku istniejących już zapisów Komisja reagowała na ograniczenia przez dialog na poziomie dwustronnym albo wielostronnym. W przypadku gdy nie przynosiło to oczekiwanych rezultatów, Komisja „była gotowa korzystać z innych narzędzi, w tym z systemu rozstrzygania sporów WTO”. Kwestia surowców była i jest dalej poruszana przez Komisję w ramach różnych rozmów dwustronnych oraz na forum OECD. Sukcesem tych działań jest włączenie tematyki surowcowej do programu prac OECD w latach 2011–2012. Odbyło się to na skutek warsztatów o tematyce surowcowej, współorganizowanych przez Komisję pod koniec 2009 r. Wykorzystano Siódmy Program Ramowy w Zakresie Badań i Rozwoju Technologicznego, który dysponuje środkami w dziedzinie badań i rozwoju. Wskazano również działania mające na celu rozwój programów badawczych oraz zapewnienie ich finansowania. Ma to na celu powiększenie aktualnego stanu wiedzy na temat występowania złóż surowców, zarówno tych już odkrytych, jak i nieodkrytych²⁶. To zadanie realizowane jest w ramach projektu „ProMine”, który jest wdrażany od 2009 r. Ma on na celu oszacowanie wszystkich potencjalnych zasobów mineralnych (tych znanych i nieznanymi) metali i niemetali. Innym zadaniem jest stworzenie nowoczesnego ekologicznego przetwarzania minerałów i metod odzyskiwania metali. Oprócz tego wydzielono również (nie podano czy w ramach ProMine, czy w ramach innego programu) środki na znalezienie substytutów dla ziem rzadkich oraz innych kluczowych surowców. Jest to istotne, gdyż – jak podkreślono – koszty recyklingu lub zastąpienia ziem rzadkich nie są obecnie opłacalne²⁷.

²⁴ Ibidem, s. 2, 7, 8.

²⁵ Ibidem, s. 13.

²⁶ Ibidem.

²⁷ Ibidem, s. 13–14.

Przedstawiono też działania mające charakter środowiskowy. Próby szukania i potencjalnego wydobywania ziem rzadkich w Europie mogą napotkać problem związany ze strefami objętymi programem Natura 2000. Komisja przeanalizowała przepisy, które obejmują ten program i wydała odpowiednie wytyczne dotyczące ich stosowania. Między innymi podano, że jeśli złoża leżą na obszarze objętym tym programem, to nie oznacza automatycznie braku możliwości ich eksploatacji²⁸. Prowadzone są również prace nad dyrektywą ramową, która zajmuje się odpadami. W jej ramach opracowuje się kryteria wyznaczające koniec fazy dla poszczególnych odpadów. Od 2008 r. Komisja prowadzi prace nad zapobieganiem nielegalnemu wywozowi odpadów. Przewiduje się również możliwość stworzenia, wspólnie z państwami członkowskimi i przedstawicielami przemysłu, programu magazynowania surowców²⁹.

4. Ziemie rzadkie w Polsce

Polska ma jeden z najbardziej rozwiniętych przemysłów górniczych w Europie. Na dużą skalę wydobywa się węgiel kamienny i brunatny, miedź, srebro, a także mniejsze ilości innych kopalin. Przy okazji prac poszukiwawczych, jak i samej eksploatacji złóż powyższych surowców odkrywa się śladowe ilości ziem rzadkich. Jednak ze względu na ich sporadyczne występowanie nie prowadzi się żadnych prac nad nimi. Najwięcej znajduje się na Dolnym Śląsku w okolicach Bogatyni oraz Szklarskiej Poręby³⁰. W Polsce nie ma także przemysłu, który potrzebowałby w znacznych ilościach tych pierwiastków. Urządzenia, które ich wymagają, są bowiem produkowane za granicą, a następnie importowane do Polski. Stąd też perturbacje na rynku ziem rzadkich nie odgrywają istotnego znaczenia dla polskiej gospodarki ani nie przyciągają uwagi polityków. Pomimo tego Polska ma dużą wiedzę i doświadczenie z zakresu górnictwa i geologii, o czym warto pamiętać. Powinna być zatem aktywna w procesie tworzenia polityki surowcowej UE i odgrywać wiodącą rolę w pracach legislacyjnych oraz różnych konsultacjach i spotkaniach eksperckich.

²⁸ Ibidem, s. 14.

²⁹ Ibidem, s. 15.

³⁰ J. Szluga, *Rare Earth Elements, "Minerals Yearbook of Poland 2012" 2013*, nr 16, s. 415.

Wnioski

Na podstawie analizy dokumentów UE można uznać, że tworzy się strategia lub polityka europejska w sprawie ziem rzadkich. Składa się na nią wiele elementów – handel, stosunki zewnętrzne, badania naukowe, innowacyjność, finansowanie, górnictwo oraz środowisko przyrodnicze. Z tego powodu koordynacja prac wymaga współpracy wielu instytucji, nie tylko państwowych, ale także przedsiębiorstw wydobywczych, importerów, przemysłu produkcyjnego z wielu dziedzin, urzędów górniczych i geologicznych oraz licznych ekspertów. Koordynacja tej współpracy stanowi więc duże wyzwanie.

Należy jednak uznać, że okres od 2008 r. został efektywnie wykorzystany. Wypracowano koncepcje i metody działania. Trzeba jednak spojrzeć również z perspektywy przemysłu i postawić pytanie – czy prowadzone prace odniosły pożądany skutek? Czy udało się już zmniejszyć ryzyko dostaw, albo opracować substytuty dla ziem rzadkich? Opublikowanie nowej listy krytycznych surowców, planowane na połowę 2014 r., będzie dobrą okazją do refleksji na ten temat.

Innym wyzwaniem jest właściwe zrozumienie tej tematyki przez decydentów i urzędników. Do czasu kryzysu na rynku ziem rzadkich tylko nieliczni specjaliści z branży górniczej, geologicznej i przemysłowej mieli o nich wiedzę. Systematyczny rozwój polityki surowcowej wymagał – i w dalszym ciągu wymaga – kształcenia wielu fachowców w tej dziedzinie. Tak jak potrzeba inżynierów w przemyśle do stworzenia innowacji, tak potrzeba urzędników i polityków do stworzenia odpowiedniego środowiska prawnego oraz odpowiednich relacji w stosunkach międzynarodowych. Przykładem takiego działania może być odpowiednie wyszkolenie pracowników ESDZ, którzy działając w krajach trzecich, mogą prowadzić dialog z lokalnymi władzami na temat ich polityki surowcowej. Takie działania są obecnie prowadzone przez Komisję Europejską. Korzystne byłoby też zaangażowanie służb dyplomatycznych, oraz – w przypadku Polski – biur handlu, promocji i inwestycji za granicą do monitorowania sytuacji i stwarzania biznesowi lepszych warunków do działania w tej kwestii. Możliwe, że tak jak istnieje wiele organizacji pozarządowych, które skupiają się na polityce energetycznej, tak samo będzie z surowcami.

Warto zwrócić uwagę na fakt, iż polityka surowcowa jest tworzona dwójako – na poziomie wspólnotowym oraz państwowym. Wynika to z dwóch powodów. Po pierwsze, UE nie ma monopolu na taką politykę, gdyż nie jest to tematyka wspólnotowa. Po drugie, każdy kraj ma własne, różne potrzeby i możliwości surowcowe. Tworzenie strategii przez Finlandię, Holandię i Niemcy wynika z ich zaawansowanego poziomu technologicz-

nego, czyli wytwarzania produktów, do których niezbędne są ziemie rzadkie. Te kraje muszą więc szybciej reagować na zmiany sytuacji na rynku. Dlatego ich krajowe strategie różnią się, odzwierciedlając różne zapotrzebowania na surowce.

Należy zaznaczyć, że pierwszoplanową rolę w polityce surowcowej powinien pełnić przemysł. Podkreślają to przedstawiciele Komisji Europejskiej, stwierdzając, że firmy najlepiej wiedzą, czego im potrzeba do produkcji, gdzie to zdobyć i jakie są możliwości na rynku. Państwo może udzielić wsparcia, gdy pojawiają się problemy natury politycznej, wykorzystując w tym celu dostępne instrumentarium (np. kredyty, finansowanie badań lub odpowiednie regulacje). Potwierdza to również wcześniej przytaczany dokument, w którym stwierdza się, że to do przedsiębiorstw należy głównie zapewnienie dostaw surowców. Władze publiczne mogą jedynie zapewniać odpowiednie ramy, czyli warunki, które to umożliwią³¹.

Problematyka ziem rzadkich jest dopiero na wstępnym etapie prac koncepcyjnych i technicznych. Wymaga ona bieżącej analizy i monitoringu, z uwagi na jej potencjalne znaczenie, także dla przemysłu w Polsce. Jest to istotne zwłaszcza w kontekście potrzeby innowacyjności, która prowadzi do osiągnięcia jak najwyższej konkurencyjności gospodarki na arenie międzynarodowej. Ważnym elementem tej innowacyjności będą ziemie rzadkie.

³¹ Communication from the Commission, Tackling the Challenges in Commodity Markets and on Raw Materials, COM(2011) 25 final, 02.02.2011, s. 3, 6, 15.