



Euroopa Liidu
Nõukogu

Brüssel, 20. märts 2023
(OR. en)

Institutsioonidevaheline
dokument:
2023/0079(COD)

7568/23
ADD 5

COMPET 234
IND 123
MI 213
POLCOM 49
RELEX 367
RECH 95
IA 46
CODEC 412

ETTEPANEK

Saatja:	Euroopa Komisjoni peasekretär, allkirjastanud Martine DEPREZ, direktor
Kättesaamise kuupäev:	17. märts 2023
Saaja:	Thérèse BLANCHET, Euroopa Liidu Nõukogu peasekretär
Komisjoni dok nr:	SWD(2023) 162 final
Teema:	KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT MÕJU HINDAMISE ARUANDE KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE Lisatud dokumendile: Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega sätestatakse kriitiliste toorainete kindlate ja kestlike tarnete tagamise raamistik ja muudetakse määrusi (EL) nr 168/2013, (EL) 2018/858, (EL) 2018/1724 ja (EL) 2019/1020

Käesolevaga edastatakse delegatsioonidele dokument SWD(2023) 162 final.

Lisatud: SWD(2023) 162 final

Brüssel, 16.3.2023
SWD(2023) 162 final

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT
MÕJU HINDAMISE ARUANDE KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

[...]

Lisatud dokumendile:

Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus,
millega sätestatakse kriitiliste toorainete kindlate ja kestlike tarnete tagamise raamistik
ja muudetakse määrusi (EL) nr 168/2013, (EL) 2018/858, (EL) 2018/1724 ja
(EL) 2019/1020

{COM(2023) 160 final} - {SEC(2023) 360 final} - {SWD(2023) 160 final} -
{SWD(2023) 161 final}

Kokkuvõte
Euroopa kriitiliste toorainete määruse mõjuhindang
A. Mis on lahendamist vajav probleem ja miks on see oluline ELi tasandil?
Kriitilised toorained on meie majanduses asendamatud sisendid, eeskätt seepärast, et neid kasutatakse taastuvenergia kasutuselevõtuks, digipöördeks ning tervishoiu- ja kaitsesektori strateegilisteks rakendusteks vajamineva tehnoloogia tootmiseks. Kuna rohe- ja digipööre kasvatavad vajadust, suureneb nõudlus nende toorainete järele prognooside kohaselt hüppeliselt nii ELis kui ka üleilmsel tasandil ning seetõttu hakkab nõudlus pakkumist ületama. Lisaks on ELi kriitiliste toorainete tarned nii kaevandamis- kui ka töötlemisetapis äärmiselt kontsentreeritud, mõnel juhul vaid ühte kolmandasse riiki. Kui ELil ei õnnestu tagada piisavaid kriitiliste toorainete tarneid, võib jätkuv sõltuvus tähendada ELile järgmisi riske: geopolitiiline haavatavus, kahjulik keskkonna- ja sotsiaalne mõju; tööstuse tarneahelate häired; kõrged ja kõikumavad hinnad, mis tekitavad viivitusi rohepöörde saavutamisel; turgu valitsevad kriitiliste toorainete tarnijad suurendavad oma turuvõimu järgneva etapi tööstussektorites. Sellest tulenevalt seisneb põhiprobleem selles, et ELil puudub kindel ja kestlik juurdepääs kriitilistele toorainetele. Seda probleemi süvendab omakorda asjaolu, et tarneriske ei prognoosita ega maandata piisaval määral, et väärtusahela eri etappide vähese võimekuse tõttu ei ole piisavalt arendatud kriitiliste toorainete ELi-siseste tarnete potentsiaali ning et ELis ei võeta kriitiliste toorainete hankimisel piisavalt arvesse kestlikkuse ja ringluspõhisuse põhimõtteid.
Mida selle algatusega loodetakse saavutada?
Kriitiliste toorainete määruse üldesmärk on tegeleda põhiprobleemiga, st asjaoluga, et ELil puudub kindel ja kestlik juurdepääs kriitilistele toorainetele. Selleks et probleemiga kõige paremini tegeleda, on ette nähtud alljärgnevad erieesmärgid, mis on otseselt suunatud kindlakstehtud probleemi põhjustele. 1. erieesmärk. Suurendada ELi tööstuse teadlikkust kriitiliste toorainetega seotud riskidest üleilmses tarneahelas ning edendada nende riskide maandamist. 2. erieesmärk. Suurendada ELi kriitiliste toorainete väärtusahela võimekust siseturul. 3. erieesmärk. Vähendada ELis toimuva kriitiliste toorainete tarbimise keskkonnajalajälge. Käesolevas mõjuhindangus käsitletavast regulatiivsest algatusest üksi aga ei piisa, et eesmärki saavutada. Teha tuleb suuremaid jõupingutusi rahvusvahelise kaubanduse mitmekesistamiseks ja investeringuid moonutamata rahvusvaheliste turgude tagamiseks, samuti tuleb soodustada kõrgete sotsiaalsete ja keskkonnastandardite järgimist partnerluses ja koostöös kolmandate riikidega. Ühtlasi on vaja rohkem teadusuuringuid ja innovatsiooni, et asendada kriitilisi tooraineid ja vähendada maavarade kaevandamise keskkonnamõju, ning teha tuleb jõupingutusi, et arendada oskusi ja suurendada ühiskondlikku omaksvõttu. Neid aspekte käsitletakse üksikasjalikumalt Euroopa kriitiliste toorainete määruse juurde kuulavas teatises.
Milline on ELi tasandi meetmete lisaväärtus (subsidiiaarsus)?

ELi tasandi meetmed on hädavajalikud selleks, et tagada mastaabi- ja mitmekülgssussääst ning vähendada ja võimaluse korral vältida jõupingutuste killustatust ja sellest tulenevat ebatõhusust. Seda silmas pidades keskendutakse kavandatavate meetmete puhul valdkondadele, kus vajalike jõupingutuste ulatust, kiireloomulisust ja mahtu arvestades tagab liidu tasandi tegevus ilmse lisaväärtuse. Näiteks meetmeid, mille eesmärk on kaasata väärtusahelas kriitiliste toorainete projektidesse investeringuid, on kõige otstarbekam välja töötada ja koordineerida liidu tasandil, võttes arvesse vajaminevate investeeringute suurust ja asjaolu, et sel viisil suurendatavast võimekusest peaks olema kasu kogu siseturu ulatuses. Peale selle on meetmed, mille eesmärk on parandada seirevõimekust liidu tasandil, tulemuslikumad juhul, kui need on koordineeritud. Koostöö abil suudavad liikmesriigid ja komisjon prognoosida tarnehäireid paremini kui siis, kui riigid võtaksid meetmeid eraldiseisvalt. Kavandatav raamistik peaks tagama tõhusama ülesannete jaotuse ning asjakohase teabe jagamise, et vältida jõupingutuste dubleerimist.

B. Lahendused

Milliseid eri variante on eesmärkide saavutamiseks kaalutud? Kas on olemas eelistatud variant? Miks?

Variandid on korraldatud sammastena, mille puhul on ette nähtud erinevad poliitilised lähenemisviisid erieesmärkide saavutamiseks. Nendes variantides on kõnealused poliitilised lähenemisviisid kombineeritud ambitsioonikuse tasemest lähtudes, ent arvesse on võetud ka seda, mida on võimalik eri juhtimisstruktuuride abil saavutada, nii et iga variandiga kaasnevate ülesannete täitmiseks oleksid tagatud piisavad ressursid.

1. poliitikavariandiga nähakse ette mehhanism strateegiliste toorainetega seotud sihtväärtuste kehtestamiseks ja ELi kriitiliste toorainete nõukogu raames loodav juhtimisstruktuur, mida toetavad riikide ametiasutuste võrgustik ja komisjonisise tegevusvõimekus. Selle üksuse eesmärk oleks arendada seirevõimekust, aidata kaasa ELi strateegiliste varude koordineerimisele ja tagada, et äriühingud oleksid paremini valmis võimalikeks tarnehäireteks. Muu hulgas toetatakse väärtusahelat, eeskätt tagatakse koordineerimine maavarauuringute etapis, suurem toetus riiklikele kriitiliste toorainete projektidele ning hõlpsam juurdepääs rahastamisele. Ringluspõhisuse valdkonnas on kavas esitada soovitus väikese tarbeelektroonika kohta ja kuulutada välja edasisi meetmeid. Selle variandiga plaanitakse suurendada ELi jõupingutusi rahvusvaheliste standardite koostamisel, samuti kehtestada kriitiliste toorainete kestlikkusega seotud sertifitseerimiskavade miinimumnõuded ning ELi turule lastavate kriitiliste toorainete keskkonnajalajäljega seotud teabele esitatavad nõuded.

2. poliitikavariandiga on ette nähtud sama juhtimismehhanism, mis 1. variandi puhul, ning samad seire, strateegiliste varude ja riskivalmidusega seotud ülesanded. See variant läheb ELi väärtusahela tugevdamises kaugemale: selleks töötatakse välja rangemad maavarauuringutega seotud kohustused ning viiakse ellu strateegiliste toorainete väärtusahela strateegilisi projekte. See aitaks ühtlustada projektide loamenetlusi ja hõlbustada juurdepääsu rahastamisele. Ringluspõhisusega seotud meetmete hulgas kavandatakse sihipäraseid muudatusi kaevandamisjäätmete direktiivis. Standardite valdkonnas plaanitakse muu hulgas koostada täiendavad standardimisdokumendid tööstusprotsessi kohta ning keskkonnajalajälje puhul on kavas töötada etapiviisiliselt välja kriitiliste toorainete künnised, tingimusel et vastavaotstarbelise hinnangu kohaselt ei kahjusta see tarnekindlust.

3. poliitikavariandi puhul arendatakse välist juhtimisvõimekust, mis võimaldab kavandada ambitsioonikaid meetmeid strateegiliste varude, seire ja riskivalmiduse valdkonnas. Kesksele

kohal on ka strateegilised projektid, mille puhul oleks kasulik toetada loamenetlusi täiendavalt liikmesriikide sihtotstarbelistest ressurssidest ja eraldiseisvast Euroopa kriitiliste toorainete fondist. See variant hõlmab samu ringluspõhisuse, standardite ja keskkonnajalajäljega seotud meetmeid nagu 2. poliitikavariant.

Kõigi poliitikavariantide puhul eristatakse kriitiliste toorainete allrühmana strateegilisi tooraineid, mis on vajalikud iseäranis strateegilisteks rakendusteks.

Mõjuhinna kohaselt eelistatakse 2. varianti, eeskätt tõhususe ja sidusrühmade toetuse poolest. Tasub märkida, et 3. variant on ambitsioonikam ja võimaldaks saavutada eesmärgid tulemuslikumalt.

Millised on eri sidusrühmade seisukohad? Kes millist varianti toetab?

Kuna kavandatavad poliitikasambad on erinevad, ei ole lihtne rühmitada sidusrühmade arvamusi üldvariantide kaupa. Selle asemel kirjeldatakse mõjuhinna sidusrühmade arvamusi sammaste kaupa. Üldjoontes võib järeldada, et tööstusharu sidusrühmad pooldavad pigem 3. variandi raames kavandatavaid rangeid meetmeid, eeskätt juhtimise ja väärtusahela toetamise osas. Avaliku sektori asutuste seisukohad lahknevad, kuid pisut rohkem eelistatakse võrgustikupõhist juhtimisviisi, nagu 2. variandi puhul. Kodanikuühiskond näib toetavat 2. ja 3. variandi puhul kavandatavaid kõige rangemaid ringluspõhisuse ja keskkonnajalajälje meetmeid.

C. Variantide mõju

Millised on variantide (kui see on olemas, vastasel korral peamiste poliitikavariantide)

eelised? 1. variant toob eeldatavalt äriühingutele majanduslikku kasu, sest see sisaldab sihtväärtusi, mis suunavad ELi toetuse arendamist. Samuti saaksid äriühingud kasu võrgustiku pakutavast suuremast seirevõimekusest ELi tasandil, samal ajal kui riigi tasandi meetmed soodustaksid mitmekesistamist ja suurendaksid vastupanuvõimet. Samuti oleks neil võimalus saada sihtotstarbelist väärtusahela jaoks ette nähtud tuge maavarauuringute, loamenetluste ja rahastamise näol. Jäätmeõigusaktidega seotud meetmed võivad innustada jäätmeid suuremal määral taaskasutama ning keskkonnajalajälje deklaratsiooni käsitlevad nõuded ja standarditega seotud meetmed aitaksid parandada kestlikkusalase teabe kvaliteeti. 2. variandi puhul oleks kasu suurem kui 1. variandi puhul. Ehkki juhtimise, seire ja strateegiliste varudega seotud meetmed on samad mis 1. variandil, võimaldavad väärtusahela toetamise meetmed tegeleda probleemi põhjustega strateegilisemal ja terviklikumal viisil. Selle variandiga toetatakse strateegiliste projektide väljatöötamist ühtlustatud loamenetluste ja paremate rahastamisvõimaluste abil – seega aitaks see paremini saavutada ELi strateegiliste toorainete tarnega seotud sihtväärtusi väärtusahela eri osades, suurendades seejuures järgneva etapi kasutajate konkurentsivõimet. Kriitiliste toorainete keskkonnajalajälje deklaratsioonid aitaksid suurendada tarbijate teadlikkust. Maavarauuringute ja jäätmetega seotud meetmed, eeskätt ringlussevõtu sihtväärtused, toetaksid samuti tugeva teiste toorainete turu väljakujunemist. 3. variandi puhul oleks majanduslik kasu äriühingutele ja laiemale majandusele eeldatavalt veelgi suurem, eeskätt tänu sellele, et välise tegevusvõimekusega tagataks parem tugi seire, strateegiliste varude ja riskide hajutamise valdkonnas. Selle variandi raames saaksid strateegilised projektid tänu ulatuslikuma tegevushaardega fondile suuremat rahalist toetust ning strateegilisi projekte seostataks ühtlasi ülekaaluka avaliku huviga, mis tähendab, et liikmesriikidel oleks suurem haldusvõimekus projektide toetamiseks. Keskkonnajalajälje künnised aitaksid suurendada turul olevate kriitiliste toorainete kestlikkust. Jäätmete, keskkonnajalajälje ja standarditega seotud meetmed on samad mis 2. variandi puhul.
Millised on variantide (kui see on olemas, vastasel korral peamiste poliitikavariantide) kulud? 1. variandiga kaasneksid minimaalsed halduskulud kriitiliste toorainete väärtusahelas tegutsevatele suurettevõtjatele, kes peaksid hakkama esitama teavet seire tarbeks, ning ka teatavatele järgneva etapi tootjatele. Samuti kaasnevad keskkonnajalajäljega seotud kulud kõigile nendele äriühingutele, kes müüvad selliseid kriitilisi tooraineid, mille puhul on kättesaadavad arvutamiseeskirjad, ning äriühingutele, kes soovivad kasutada keskkonnajalajäljega seotud üldväiteid. Komisjoni ja liikmesriikide tasandil tekkivad kulud on peamiselt seotud kavandatavate meetmete täitmise tagamisega, eeskätt juhtimisstruktuuri loomisega, mis seejärel hakkaks oma ülesandeid täitma, ning liikmesriikide aruandekohustuste (nt maavarauuringute puhul) täitmisega. 2. variant tooks äriühingutele kaasa sarnased kulud, kuid seejuures tekiksid lisakulud kaevandamisjäätmete käitlejatele ning elektri- ja elektroonikaseadmete tootjatele, kes peaksid hakkama esitama teavet vastavalt jäätmevoogudes ja toodetes sisalduvate kriitiliste toorainete kohta. Liikmesriikide kulusid suurendaksid lisanõuded maavarauuringutele, ehkki need kulud jaotataks vastavalt riigi territooriumi suurusele. Komisjon peaks eeskätt katma tõhusa juhtimis- ja seiresüsteemi loomise ning muude meetmete (nt ringluspõhisuse, keskkonnajalajälje

meetmed) rakendamisega seotud kulud.
3. variant tähendaks komisjonile ja liikmesriikidele märkimisväärseid kulusid välise tegevusvõimekuse loomiseks. See võimaldaks laiendada meetmete ulatust ja seega aitaks tõhusamalt kaasa erieesmärkide saavutamisele, ent selleks on vaja suurt eelarvetoetust. Sellega kaasneksid sarnased kulud nagu 1. ja 2. variandi puhul, kuid kulud äriühingutele oleksid suuremad, sest nad peaksid hakkama täitma valmiduse, strateegiliste varude ja tarneahelate auditeerimisega seotud lisanõudeid.
Milline on mõju VKEdele ja konkurentsivõimele?
Eelistatavate meetmete korral saaksid VKEd – näiteks noored uurimisettevõtted – kasu liikmesriikide esitatavatest lisaandmetest ja -teabest. Samuti saaksid kriitiliste toorainete väärtusahelas või järgneva etapi sektorites tegutsevad VKEd kasu täiendavast seirest ja muudest riskimaandamismeetmetest, mida nad ise tõenäoliselt rakendada ei saaks. VKEdele ei lisandu otseseid halduskulusid, nt aruandekohustusi. Peale selle oleks neil parem juurdepääs rahastusele. Üldjoontes aitaksid samad meetmed, millest VKEd kasu saaksid, suurendada ka ELi tööstuse konkurentsivõimet. Strateegiliste projektide väljatöötamine aitaks suurendada ELi vastupanuvõimet tänu sellele, et see tugevdaks kriitiliste toorainete väärtusahelat, eelkõige strateegiliste toorainete puhul. See omakorda parandaks kriitiliste toorainete tarnekindlust järgneva etapi sektorites ning suurendaks nende konkurentsivõimet mujal maailmas tegutsevate konkurentidega võrreldes.
Kas on ette näha märkimisväärset mõju riigieelarvetele ja ametiasutustele?
Liikmesriigid peaksid kandma kulud, mis tekivad juhtimisstruktuuris osalemisel, Euroopa kriitiliste toorainete nõukoguga teabe jagamisel ja meetmete rakendamisel, nt seoses strateegiliste varude koordineerimise, äriühingute riskivalmiduse, loamenetluste, jäätmete ja maavarauuringutega.
Kas on oodata muud olulist mõju?
Selle algatuse puhul ei ole oodata muud olulist mõju. Eeldatavasti ei põhjusta see olulist kahju keskkonnale, vaid aitab selle asemel soodustada meetmeid, mis keskkonnajalajäljega seotud meetmete abil suurendavad kriitiliste toorainete ringluspõhisust ja kestlikkust.
Proportsionaalsus?
Eelistatav variant on proportsionaalsuse põhimõttega rohkem kooskõlas, sest sellega ei nähta ette konkreetse välise tegevusvõimekuse loomist, et täita kriitiliste toorainetega seotud ülesandeid. Seejuures on sel väiksem tulemuslikkus erieesmärkide saavutamisel.
D. Järelmeetmed
Komisjon hindab selle seadusandliku algatuse tulemuslikkust, tõhusust, sidusust, asjakohasust ja ELi lisaväärtust ning esitab aruande peamiste järelduste kohta Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele viis aastat pärast seadusandliku õigusakti kohaldamise alguskuupäeva. Komisjon võib hindamisaruande alusel esitada ettepanekuid Euroopa kriitiliste toorainete määruse täiustamiseks. Määruse rakendamisel tuleks ühtlasi hinnata, mil määral on saavutatud mõjuhinnangus esitatud Euroopa tarnevõimekuse sihtväärtused. Hinnangus on esitatud näitajad edusammude jälgimiseks.