



Vijeće
Europske unije

Bruxelles, 20. ožujka 2023.
(OR. en)

7568/23
ADD 5

Međuinstitucijski predmet:
2023/0079(COD)

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

PRIJEDLOG

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ
Datum primitka:	17. ožujka 2023.
Za:	Thérèse BLANCHET, glavna tajnica Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	SWD(2023) 162 final
Predmet:	RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE SAŽETAK IZVJEŠĆA O PROCJENI UČINKA [...] priložen dokumentu Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi okvira za sigurnu i održivu opskrbu kritičnim sirovinama i o izmjeni uredbi (EU) br. 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1724 i (EU) 2019/1020

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument SWD(2023) 162 final.

Priloženo: SWD(2023) 162 final

Bruxelles, 16.3.2023.
SWD(2023) 162 final

RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE
SAŽETAK IZVJEŠĆA O PROCJENI UČINKA

[...]

priložen dokumentu

Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća
o uspostavi okvira za sigurnu i održivu opskrbu kritičnim sirovinama i o izmjeni uredbi
(EU) br. 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1724 i (EU) 2019/1020

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

Sažetak
Procjena učinka Europskog akta o kritičnim sirovinama
A. O čemu je riječ? Zašto je to problem na razini EU-a?
Kritične sirovine su nezamjenjivi ulazni materijali u našem gospodarstvu, posebno zato što se koriste u proizvodnji tehnologija potrebnih za uvođenje zelene energije, digitalnu tranziciju i strateške primjene u zdravstvu i obrani. Budući da će zbog usporedne tranzicije porasti potrebe, predviđa se da će potražnja za tim materijalima eksponencijalno porasti i u EU-u i na svijetu. Posljedica će biti znatna nepokrivena potražnja. Uz to treba imati u vidu da se EU opskrbljuje kritičnim sirovinama iz vrlo malog broja izvora, ponekad samo iz jedne treće zemlje, i za fazu vađenja i za fazu prerade. Ako EU ne bi mogao osigurati dovoljnu opskrbu kritičnim sirovinama, ta ovisnost izložila bi EU rizicima od geopolitičke ranjivosti, negativnih posljedica za okoliš i društvo, poremećaja industrijskih lanaca opskrbe, visokih i nestabilnih cijena (koje usporavaju zelenu tranziciju) i postojanja dominantnih opskrbljivača kritičnim sirovinama koji bi iskorištavali svoju tržišnu snagu u industrijama niže u lancu. U tom kontekstu glavni utvrđeni problem je to što EU nema siguran i održiv pristup kritičnim sirovinama. Uzroci tog problema mogu se podijeliti na tri manja problema: prvo, nedostatno predviđanje i ublažavanje rizika za sigurnost opskrbe, drugo, nedovoljno iskorištavanje EU-ova domaćeg potencijala za opskrbu kritičnim sirovinama u različitim fazama lanca vrijednosti i, treće, nedovoljna održivost i kružnost u EU-ovoj opskrbi kritičnim sirovinama.
Što bi trebalo postići?
Opći je cilj Europskog akta o kritičnim sirovinama rješavanje glavnog problema, to što EU nema siguran i održiv pristup kritičnim sirovinama. Kako bi se taj problem riješio na najbolji način, definirani su sljedeći specifični ciljevi usmjereni na uzroke problema: SO1: poboljšati informiranost EU-ove industrije o rizicima povezanim s kritičnim sirovinama u globalnom lancu opskrbe te joj pomoći da ublaži te rizike. SO2: proširiti kapacitet EU-ova lanca vrijednosti za kritične sirovine na internom tržištu. SO3: smanjiti ekološki otisak EU-ove potrošnje kritičnih sirovina. Regulatorna inicijativa za koju je ova procjena učinka izvedena ne može sama ispuniti taj cilj. Poboljšanim aktivnostima na diversifikaciji međunarodne trgovine i međunarodnih ulaganja zajamčit će se nenarušavanje međunarodnih tržišta i promicanje visokih društvenih i okolišnih standarda u partnerstvima i suradnjama s trećim zemljama. Bit će potrebno više istraživanja i inovacija kako bi se pronašlo zamjene za kritične sirovine, minimaliziralo utjecaje vađenja resursa na okoliš i radilo na vještinama i prihvaćenosti u društvu. Ti su aspekti dodatno razrađeni u pratećoj Komunikaciji koja je dio Europskog akta o kritičnim sirovinama.
Koja je dodana vrijednost djelovanja na razini EU-a (supsidijarnost)?

Mjere EU-a ključne su za stvaranje ekonomija razmjera i opsega i za ograničavanje, ako ne i izbjegavanje, fragmentacije mjera i povezanih neučinkovitosti. U skladu s tom logikom predložene mjere odnose se na područja u kojima postoji dokaziva dodana vrijednost mjera na razini Unije zbog razmjera, brzine i opsega potrebnog rada. Na primjer, zbog opsega potrebnih ulaganja i zato što bi kapaciteti koji iz njih proizlaze trebali koristiti cijelom unutarnjem tržištu mjere usmjerene na mobilizaciju ulaganja u projekte u području kritičnih sirovina duž lanca vrijednosti mogle bi se najdjelotvornije osmisliti i koordinirati na razini Unije. Uz to, mjere za poboljšanje kapaciteta za praćenje na razini Unije bit će djelotvornije ako budu koordinirane. Države članice i Komisija moći će bolje zajednički predvidjeti poremećaje opskrbe nego primjenom različitih nacionalnih mjera. Predloženim okvirom trebala bi se omogućiti učinkovitija podjela zadaća i dijeljenje relevantnih informacija kako bi se spriječilo udvostručavanje aktivnosti.

B. Rješenja

Koje su opcije za ostvarenje ciljeva? Postoji li najpoželjnija opcija? Ako ne, zašto?

Opcije su organizirane prema različitim elementima kojima se predlažu različiti pristupi za ispunjavanje specifičnih ciljeva. Svaka je opcija kombinacija različitih pristupa politike koji se temelje na razini ambicije i izvedivosti s obzirom na različite upravljačke strukture. To je napravljeno tako da se za zadaće svake opcije predvide odgovarajuće količine resursa.

U **1. opciji politike (PO1)** predviđen je mehanizam postavljanja ciljeva za strateške sirovine. Ona obuhvaća upravljačku strukturu u okviru posebnog odbora EU-a za kritične sirovine, koji bi podupirala mreža nacionalnih agencija i operativni kapaciteti u Komisiji. Takav subjekt bi razvijao kapacitete za praćenje, omogućavao koordinaciju strateških zaliha EU-a i poboljšavao pripravnosti društva na poremećaje opskrbe. Ova opcija sadržava elemente za potporu lancu vrijednosti, posebno koordinacijom istraživanja, boljom potporom za nacionalne projekte u području kritičnih sirovina i lakšim pristupom financiranju. Za poboljšanje kružnosti u okviru te opcije predviđena je preporuka koja se odnosi na male potrošačke elektroničke uređaje, a najavljene su i buduće mjere. Predviđene su opsežnije aktivnosti EU-a u utvrđivanju međunarodnih normi i minimalnih zahtjeva za certifikacijske programe u području održivosti kritičnih sirovina i zahtjeva za informacije o ekološkom otisku kritičnih sirovina koje se stavljaju na tržište EU-a.

U **2. opciji politike (PO2)** predloženi su isti upravljački mehanizam i iste zadaće u pogledu praćenja, strateških zaliha i pripravnosti za rizik kao i u 1. opciji. Ova opcija dodatno poboljšava lanac vrijednosti u EU-u uvođenjem većih obveza u području istraživanja i provedbom strateških projekata duž lanca vrijednosti strateških sirovina. Ti projekti imali bi korist od pojednostavnjenog izdavanja dozvola i lakšeg pristupa financiranju. Mjere u vezi s kružnosti uključuju ciljne izmjene Direktive o otpadu od vađenja minerala. Normizacijske mjere podrazumijevaju sastavljanje dodatnih normi za industrijske procese, a mjere koje se odnose na ekološki otisak obuhvaćaju postupno određivanje pragova za kritične sirovine ako se zasebnom procjenom utvrdi da to ne bi utjecalo na sigurnost opskrbe.

U **3. opciji politike (PO3)** razvija se vanjski kapacitet za upravljanje, što omogućuje predlaganje ambicioznih mjera koje se odnose na strateške zalihe, praćenje i pripravnost za rizike. I ova se opcija temelji na konceptu strateških projekata, koji bi imali koristi od dodatne potpore u procesu izdavanja dozvola u obliku namjenskih sredstava od država članica i namjenskog europskog fonda za kritične sirovine. Kao i 2. opcija, ova opcija sadržava mjere koje se odnose na kružnost, norme i ekološki otisak.

Sve se opcije temelje na konceptu kritičnih sirovina i strateških sirovina, što je podskup materijala potrebnih za posebno strateške primjene. Na temelju procjene učinka čini se da je 2. opcija najpoželjnija, prije svega u smislu učinkovitosti i potpore dionika. Treba istaknuti da je 3. opcija ambicioznija i da omogućava djelotvornije ispunjavanje ciljeva.
Koja su stajališta različitih dionika? Tko podržava koju opciju? Budući da su predloženi elementi raznoliki, nije jednostavno pripisati mišljenja dionika općim opcijama pa su stoga u procjeni učinka detaljno opisana mišljenja dionika o svakom elementu. Općenito se može zaključiti da su dionici iz industrije uglavnom skloniji jačim mjerama koje se predlažu u 3. opciji, posebno u smislu upravljanja i potpore lancu vrijednosti. Javna tijela imaju različita mišljenja, pri čemu postoji malo veća sklonost mrežnom pristupu upravljanju iz 2. opcije. Civilno bi društvo podržalo najstrože mjere iz 2. i 3. opcije koje se odnose na kružnost i ekološki otisak.
C. Učinci opcija
Koje su prednosti najpoželjnije opcije (ako postoji, inače prednosti glavnih opcija)? Očekuje se da će 1. opcija donijeti gospodarske koristi poduzećima jer bi se na temelju ciljeva vodio razvoj potpore EU-a. Poduzeća bi imala koristi i od poboljšanog kapaciteta EU-a za praćenje, koji bi došao s mrežom, nacionalnih mjera kojima bi se poduprlo diversifikaciju i poboljšavanje otpornosti te ciljane potpore lancu vrijednosti u smislu istraživanja, izdavanja dozvola i financiranja. Zakonodavne mjere o otpadu potakle bi dodanu uporabu otpada, a zahtjevi za deklaraciju o ekološkom otisku i normizacijske mjere poboljšali bi kvalitetu informacija o održivosti. Od 2. opcije bilo bi većih koristi nego od 1. opcije. Iako su mjere koje se odnose na upravljanje, praćenje i strateške zalihe iste kao u 1. opciji, mjere za potporu lanca vrijednosti su sveobuhvatnije i strateški značajnije rješenje za uzroke problema. Uvođenjem razvoja strateških projekata, koje bi se podupiralo jednostavnijim izdavanjem dozvola i lakšim pristupom financiranju, ova opcija više pomaže EU-ovim ciljevima opskrbe strateškim sirovinama u cijelom lancu vrijednosti i povećava konkurentnost korisnika niže u lancu. Deklaracijama o ekološkom otisku za kritične sirovine bolje bi se informiralo potrošače. Mjere za istraživanje i otpad, posebno u pogledu ciljeva recikliranja, također bi pomogle razvoju snažnog tržišta sekundarnih sirovina. Očekuje se da će 3. opcija donijeti još veće gospodarske koristi poduzećima i općenito gospodarstvu, posebno boljom potporom praćenju, strateškim zalihama i diversifikaciji rizika. Za izvršavanje navedenoga bili bi zaduženi vanjski kapaciteti. Financijska potpora strateškim projektima, kako je zamišljena u ovoj opciji, dolazila bi iz fonda s većim utjecajem. Strateški projekti smatrali bi se prevladavajućim javnim interesom i podupirali bi ih veći administrativni kapaciteti država članica. Pragovi za ekološki otisak povećali bi održivost kritičnih sirovina na tržištu. Mjere koje se odnose na otpad, ekološki otisak i norme iste su kao i u 2. opciji.
Koji su troškovi opcija? 1. opcija podrazumijeva najmanje administrativne troškove za velika društva koja posluju u lancu vrijednosti kritičnih sirovina. Ta bi društva morala dostavljati podatke za potrebe praćenja i za potrebe nekih proizvođača niže u lancu. Tu su i troškovi koji se odnose na ekološki otisak

koji bi se odnosili na sva poduzeća koja prodaju kritične sirovine za koje postoje pravila za izračun i na poduzeća koja općenito žele iznositi tvrdnje o ekološkom otisku. Troškovi za Komisiju i države članice uglavnom se odnose na izvršenje mjera, prvenstveno uspostavljanje upravljačke strukture koja će obavljati zadaće, i na obveze izvješćivanja država članica (npr. o istraživanju). 2. opcija ima slične troškove za poduzeća, ali uvodi i nove troškove za operatore odgovorne za otpad od vađenja minerala i proizvođače EEO-a, koji bi morali pružati podatke o kritičnim sirovinama u njihovim proizvodima odnosno tokovima otpada. Troškovi za države članice povećavaju se zbog dodatnih zahtjeva u području istraživanja, iako bi se ti troškovi dijelili na temelju veličine državnog područja pojedine zemlje. Troškovi za Komisiju uglavnom bi bili za uspostavljanje djelotvornog sustava za upravljanje i praćenje te za provedbu drugih mjera, npr. za kružnost i ekološki otisak. 3. opcija znači znatne troškove za Komisiju i države članice zbog uspostavljanja vanjskih kapaciteta. To bi omogućilo šire područje aktivnosti pa bi se stoga efikasnije ispunjavali specifični ciljevi, no trebala bi velika proračunska potpora. Uz troškove iz prve dvije opcije ova opcija povećava troškove za poduzeća koja bi morala ispuniti dodatne zahtjeve koji se odnose na pripravnost, strateške zalihe i revizije njihovih lanaca opskrbe.
Koji su učinci na MSP-ove i konkurentnost? Najpoželjnije mjere omogućile bi MSP-ovima, kao malim društvima koja se bave istraživanjem, da iskoriste dodatne podatke i informacije koje dostave države članice. MSP-ovi koji posluju u lancu vrijednosti kritičnih sirovina ili sektorima niže u lancu imali bi koristi od dodatnog praćenja i drugih mjera za ublažavanje rizika, kakve bi inače vjerojatno rjeđe samostalno primjenjivali. Ne bi imali izravne administrativne troškove kao one zbog obveza izvješćivanja. Koristio bi im i lakši pristup financiranju. Konkurentnost industrije EU-a općenito bi podržavale iste mjere koje koriste MSP-ovima. Razvoj strateških projekata povećao bi otpornost EU-a jačanjem lanca vrijednosti kritičnih sirovina, posebno strateških sirovina, što bi sektorima niže u lancu zajamčilo sigurniju opskrbu kritičnim sirovinama pa stoga poboljšalo njihovu konkurentnost u odnosu na konkurente u drugim dijelovima svijeta.
Hoće li to bitno utjecati na državne proračune i uprave? Države članice imale bi troškove zbog sudjelovanja u upravljačkoj strukturi, dijeljenja informacija s odborom i provedbom mjera, npr. za koordinaciju strateških zaliha, pripravnost poduzeća za rizike, izdavanje dozvola, otpad i istraživanje.
Hoće li biti drugih bitnih učinaka? U ovoj inicijativi nisu predviđeni drugi značajni učinci. Ne očekuje se nikakva značajna šteta okolišu, a istovremeno se potiču mjere za bolju kružnost kritičnih sirovina i, zahvaljujući mjerama o ekološkom otisku, bolja održivost kritičnih sirovina.
Proporcionalnost? Najpoželjnija opcija najviše je u skladu s načelom proporcionalnosti jer ne podrazumijeva vanjske kapacitete za izvršavanje zadaća koje se odnose na kritične sirovine. To, međutim, podrazumijeva manju djelotvornost u postizanju specifičnih ciljeva.
D. Daljnje mjere Komisija će za ovu zakonodavnu inicijativu pet godina nakon početka primjene zakonodavnog

akta provesti evaluaciju djelotvornosti, učinkovitosti, usklađenosti, relevantnosti i dodane vrijednosti EU-a i podnijeti izvješće o glavnim nalazima Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija. Na temelju evaluacije Komisija može predložiti poboljšanja Europskog akta o kritičnim sirovinama, čija bi provedba trebala mjeriti postizanje ciljeva kapaciteta europske opskrbe iz procjene učinka. U procjeni su navedeni pokazatelji za praćenje napretka.