

Bruselj, 20. marec 2023
(OR. en)

Medinstitucionalna zadeva:
2023/0079(COD)

7568/23
ADD 5

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

PREDLOG

Pošiljatelj:	za generalno sekretarko Evropske komisije: direktorica Martine DEPREZ
Datum prejema:	17. marec 2023
Prejemnik:	Thérèse BLANCHET, generalna sekretarka Sveta Evropske unije
Št. dok. Kom.:	SWD(2023) 162 final
Zadeva:	DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE POVZETEK POROČILA O OCENI UČINKA [...] Spremni dokument Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi okvira za zagotavljanje zanesljive in trajnostne oskrbe s kritičnimi surovinami ter spremembi uredb (EU) št. 168/2013, (EU) 2018/858, 2018/1724 in (EU) 2019/1020

Delegacije prejmejo priloženi dokument SWD(2023) 162 final.

Priloga: SWD(2023) 162 final



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 16.3.2023
SWD(2023) 162 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE
POVZETEK POROČILA O OCENI UČINKA

[...]

Spremni dokument

Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta

o vzpostavitvi okvira za zagotavljanje zanesljive in trajnostne oskrbe s kritičnimi surovinami ter spremembi uredb (EU) št. 168/2013, (EU) 2018/858, 2018/1724 in (EU) 2019/1020

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

Povzetek
Ocena učinka evropskega akta o kritičnih surovinah
A. V čem je težava in zakaj je to težava na ravni EU?
Kritične surovine so nepogrešljivi vhodni materiali v našem gospodarstvu, zlasti ker se uporabljajo za proizvodnjo tehnologij, potrebnih za uvajanje zelene energije, digitalni prehod ali strateške aplikacije v zdravstvu ali obrambi. Glede na vse večje potrebe, ki nastajajo zaradi dvojnega prehoda, naj bi se povpraševanje po navedenih materialih eksponentno povečalo tako na ravni EU kot na svetovni ravni, kar bo povzročilo vrzeli med ponudbo in povpraševanjem. Poleg tega je oskrba EU s kritičnimi surovinami v fazah pridobivanja in predelave zelo koncentrirana ter včasih izvira iz ene same tretje države. Če EU ne bo mogla zagotoviti zadostne oskrbe s kritičnimi surovinami, bo zaradi nadaljnje odvisnosti od uvoza morda izpostavljena naslednjim tveganjem: geopolitični ranljivosti; škodljivim vplivom na okolje in družbo; motnjam v industrijskih dobavnih verigah; visokim in nestanovitnim cenam, ki zavirajo zeleni prehod; prevladujočim dobaviteljem kritičnih surovin, ki izkoriščajo tržno moč v industrijah nižje v prodajni verigi. Glede na navedeno je glavna ugotovljena težava pomanjkanje zanesljivega in trajnostnega dostopa EU do kritičnih surovin, ki ga še stopnjujejo tri podtežave, in sicer nezadostno predvidevanje in zmanjševanje tveganj za zanesljivost oskrbe, nerazvitost domačega potenciala EU za zagotavljanje kritičnih surovin zaradi nezadostne zmogljivosti v različnih fazah vrednostne verige ter nezadostna trajnostnost in krožnost pridobivanja kritičnih surovin v EU.
Kaj bi bilo treba doseči?
Splošni cilj akta o kritičnih surovinah je obravnavati glavno težavo: pomanjkanje zanesljivega in trajnostnega dostopa EU do kritičnih surovin. Da bi se težava čim bolj obravnavala, naslednji specifični cilji neposredno obravnavajo opredeljene vzroke težav: specifični cilj št. 1: povečanje ozaveščenosti industrije EU o tveganjih, povezanih s kritičnimi surovinami, in njihovo zmanjševanje v svetovni dobavni verigi; specifični cilj št. 2: povečanje zmogljivosti vrednostne verige kritičnih surovin EU na notranjem trgu; specifični cilj št. 3: zmanjšanje okoljskega odtisa porabe kritičnih surovin v EU. Vendar se cilj ne more doseči zgolj z regulativno pobudo, na kateri temelji ta ocena učinka. Okrepljena prizadevanja za diverzifikacijo mednarodne trgovine in naložb zagotavljajo neizkrivljene mednarodne trge ter spodbujajo visoke socialne in okoljske standarde v partnerstvih in sodelovanju s tretjimi državami. Potrebna bodo tudi okrepljena prizadevanja na področju raziskav in inovacij za nadomestitev kritičnih surovin in zmanjšanje vplivov pridobivanja virov na okolje ter na področju spretnosti in pridobivanja javne podpore. Ti vidiki so podrobneje opredeljeni v spremnem sporočilu, ki je del evropskega akta o kritičnih surovinah.
Kakšna je dodana vrednost ukrepanja na ravni EU (subsidiarnosti)?

Ukrepanje EU je bistveno za ustvarjanje ekonomij obsega in razpona ter za omejitev ali celo preprečitev razdrobljenosti prizadevanj in s tem povezanih neučinkovitosti. V skladu s to logiko se predlagani ukrepi osredotočajo na področja, na katerih obstaja dokazljiva dodana vrednost ukrepanja na ravni Unije zaradi obsega, hitrosti in področja uporabe potrebnih prizadevanj. Ukrepi, namenjeni mobilizaciji naložb v projekte na področju kritičnih surovin vzdolž vrednostne verige, bi se lahko na primer najučinkoviteje zasnovali in usklajevali na ravni Unije, saj so potrebne velike naložbe, nastale zmogljivosti pa bi morale služiti celotnemu notranjemu trgu. Poleg tega bodo ukrepi za izboljšanje zmogljivosti spremljanja na ravni Unije učinkovitejši, kot če bi bili neusklajeni. Države članice in Komisija bodo lahko skupaj bolje predvidele motnje v oskrbi, kot bi jih z razdrobljenimi nacionalnimi prizadevanji. Predlagani okvir bi moral omogočiti učinkovitejšo razdelitev nalog in izmenjavo ustreznih informacij, da se prepreči podvajanje prizadevanj.

B. Rešitve

Katere različne možnosti so se upoštevale za doseg ciljev? Ali je katera od njih prednostna? Če ne, zakaj ne?

Možnosti so razdeljene v različne stebre, v katerih so predlagani različni pristopi politike za doseganje specifičnih ciljev. Možnosti združujejo različne sklope pristopov politike, ki temeljijo na njihovi ravni ambicioznosti ter na tem, kaj je mogoče doseči z različnimi strukturami upravljanja, tako da je na voljo ustrezna raven virov za naloge, povezane z vsako možnostjo.

Možnost politike 1 določa mehanizem za določanje ciljev za strateške surovine. Vključuje strukturo upravljanja v okviru posebnega odbora EU za kritične surovine, ki bi ga podpirale mreža nacionalnih agencij in operativne zmogljivosti znotraj Komisije. Tak subjekt bi razvil zmogljivosti za spremljanje, omogočil usklajevanje strateških zalog EU in zagotovil boljšo pripravljenost podjetij na motnje v oskrbi. Vsebuje elemente za podporo vrednostni verigi, zlasti z usklajevanjem raziskovanja, okrepljeno podporo nacionalnim projektom na področju kritičnih surovin in lažjim dostopom do financiranja. Kar zadeva krožnost, vsebuje priporočilo za majhno potrošniško elektroniko in napoved prihodnjih ukrepov. Določa okrepljena prizadevanja EU pri določanju mednarodnih standardov ter minimalne zahteve glede shem certificiranja v zvezi s trajnostnostjo kritičnih surovin in zahteve po informacijah o okoljskem odtisu kritičnih surovin, danih na trg EU.

Možnost politike 2 ima enak mehanizem upravljanja ter naloge v smislu spremljanja, strateških zalog in pripravljenosti na tveganja kot možnost politike 1. Dodatno krepi vrednostno verigo v EU z oblikovanjem strožjih obveznosti glede raziskovanja in izvajanjem strateških projektov v vrednostni verigi strateških surovin. Tem projektom bi koristila racionaliziran postopek izdajanja dovoljenj in lažji dostop do financiranja. Ukrepi v zvezi s krožnostjo vključujejo ciljno usmerjene spremembe direktive o rudarskih odpadkih. Ukrepi v zvezi s standardi vključujejo razvoj dodatnih standardizacijskih dokumentov o industrijskih postopkih, ukrepi v zvezi z okoljskim odtisom pa postopno oblikovanje praga za kritične surovine, če glede na posebno oceno to ne bi vplivalo na zanesljivost oskrbe.

Možnost politike 3 razvija zunanjo zmogljivost v smislu upravljanja, kar omogoča predlaganje ambicioznih ukrepov v zvezi s strateškimi zalogami, spremljanjem in pripravljenostjo na tveganja. Temelji tudi na konceptu strateških projektov, ki bi jim koristila dodatna podpora za izdajo dovoljenja v obliki namenskih sredstev držav članic in namenskega evropskega sklada za kritične surovine. Tako kot možna politika 2 vsebuje tudi ukrepe o krožnosti, standardih in

okoljskem odtisu.

Vse možnosti politike temeljijo na pojmu kritičnih surovin in strateških surovin, ki so podskupina, osredotočena na materiale, potrebne za posebne strateške namene.

Glede na oceno učinka je možna politika 2 najprimernejša, zlasti v smislu učinkovitosti in podpore deležnikov. Opozoriti je treba, da je možna politika 3 bolj ambiciozna in bi omogočila učinkovitejše doseganje ciljev.

Kakšna so stališča različnih deležnikov? Kdo podpira katero možnost?

Zaradi raznolikosti predlaganih stebrov mnenj deležnikov ni mogoče enostavno pripisati splošnim možnostim. Namesto tega so v oceni učinka podrobno opisana stališča deležnikov za vsak steber. Na splošno je mogoče sklepati, da deležniki iz industrije podpirajo stroge ukrepe, predlagane v možnosti 3, zlasti v smislu upravljanja in podpore vrednostni verigi. Stališča javnih organov so deljena, pri čemer ima rahlo prednost mrežni pristop k upravljanju, podobno kot pri možnosti 2. Civilna družba bi podprla najstrožje ukrepe glede krožnosti in okoljskega odtisa iz možnosti 2 in 3.

C. Učinki možnosti

Kakšne so koristi možnosti (če obstajajo, sicer glavnih možnosti)?

Možnost 1 naj bi podjetjem prinesla gospodarske koristi zaradi ciljev, ki usmerjajo razvoj podpore EU. Koristila bi jim tudi večja zmogljivost EU za spremljanje, zagotovljena v okviru mreže, medtem ko bi se njihova diverzifikacija in krepitev odpornosti spodbujala z nacionalnimi ukrepi, pa tudi s ciljno usmerjeno podporo vrednostni verigi v smislu raziskovanja, izdajanja dovoljenj in financiranja. Ukrepi v zvezi z zakonodajo o odpadkih bi lahko spodbudili dodatno predelavo odpadkov, zahteve v zvezi z izjavo o okoljskem odtisu in ukrepi v zvezi s standardi pa bi izboljšali kakovost informacij o trajnostnosti.

Možnost 2 bi prinesla večje koristi kot možnost 1. Ukrepi v zvezi z upravljanjem, spremljanjem in strateškimi zalogami so enaki kot pri možnosti 1, ukrepi, povezani s podporo vrednostni verigi, pa zagotavljajo bolj strateški in celovitejši odziv na vzroke težav. S predlaganjem razvoja strateških projektov, podprtih z racionaliziranim izdajanjem dovoljenj in dostopom do financiranja, bi ta možnost bolj prispevala k doseganju ciljev EU glede oskrbe s strateškimi surovinami v celotni vrednostni verigi, s čimer bi se povečala tudi konkurenčnost nadaljnjih uporabnikov. Izjave o okoljskem odtisu kritičnih surovin bi zagotavljale boljšo obveščenost potrošnikov. Ukrepi v zvezi z raziskovanjem ali odpadki, zlasti v zvezi s cilji glede recikliranja, bi tudi dodatno omogočili razvoj močnega trga sekundarnih surovin.

Možnost 3 naj bi prinesla še večje gospodarske koristi za podjetja in širše gospodarstvo, zlasti z zagotavljanjem okrepljene podpore za spremljanje, strateške zaloge ali diverzifikacijo tveganja, ki bi jo izvajala zunanja operativna zmogljivost. Finančna podpora za strateške projekte v okviru te možnosti bi imela koristi od sklada širšega dosega, strateški projekti pa bi bili opredeljeni kot projekti prevladujočega javnega interesa, pri čemer bi imele države članice večjo upravno zmogljivost, da jih podprejo. Pragovi za okoljski odtis bi povečali trajnostnost kritičnih surovin na trgu. Možnosti v zvezi z odpadki, okoljskim odtisom in standardi so enake kot pri možnosti 2.

Kakšni so stroški možnosti (če obstajajo, sicer glavnih možnosti)?

Možnost 1 vključuje minimalne upravne stroške za velika podjetja, dejavna v vrednostni verigi kritičnih surovin, ki bi morala sporočati informacije za namene spremljanja, in za nekatere proizvajalce nižje v prodajni verigi. Obstajajo tudi stroški, povezani z okoljskim odtisom, ki bi se uporabljali za vsa podjetja, ki prodajajo kritične surovine, za katere so na voljo pravila za izračun, in za podjetja, ki želijo podati splošne trditve o okoljskem odtisu. Stroški za Komisijo in države članice so povezani predvsem z izvrševanjem predlaganih ukrepov, zlasti z vzpostavitvijo strukture upravljanja, ki bi nato izvajala naloge, in z obveznostmi poročanja za države članice (npr. glede raziskovanja).

Možnost 2 bi povzročila podobne stroške za podjetja, pri čemer bi se jim dodali novi stroški za upravljavce rudarskih odpadkov in proizvajalce električne in elektronske opreme v zvezi z zagotavljanjem informacij o kritičnih surovinah, ki jih vsebujejo njihovi izdelki oziroma tokovi odpadkov. Stroški za države članice bi se povečali z dodatnimi zahtevami glede raziskovanja, vendar bi se razdelili glede na velikost ozemlja države. Stroški za Komisijo bi v glavnem zajemali vzpostavitev učinkovitega sistema upravljanja in spremljanja ter izvajanje drugih ukrepov, na primer v zvezi s krožnostjo in okoljskim odtisom.

Možnost 3 vključuje znatne stroške za Komisijo in države članice, povezane z vzpostavitvijo zunanje operativne zmogljivosti. To bi omogočilo širši obseg ukrepov in s tem učinkovitejše izpolnjevanje specifičnih ciljev, vendar bi zahtevalo znatno proračunsko podporo. Poleg podobnih stroškov kot pri možnostih 1 in 2 bi se s to možnostjo povečali stroški za podjetja, ki

bi morala izpolnjevati dodatne zahteve glede pripravljenosti, strateških zalog ali revizij svojih oskrbovalnih verig.
Kakšni so učinki na MSP in konkurenčnost?
S prednostnimi ukrepi bi MSP, kot so mlada raziskovalna podjetja, imela koristi od dodatnih podatkov in informacij, ki jih zagotovijo države članice. Poleg tega bi imela MSP, ki delujejo v vrednostni verigi kritičnih surovin ali v sektorjih nižje v prodajni verigi, koristi od dodatnega spremljanja in drugih ukrepov za zmanjševanje tveganja, ki bi jih sama manj verjetno izvajala. Neposredni upravni stroški, kot so obveznosti poročanja, se jim ne bi naložili. Prav tako bi imela koristi od večjega dostopa do financiranja. Na splošno bi se konkurenčnost industrije EU podpirala z ukrepi, ki koristijo MSP. Razvoj strateških projektov bi povečal odpornost EU s krepitvijo vrednostne verige kritičnih surovin, zlasti za strateške surovine, kar bi sektorjem nižje v prodajni verigi omogočilo zanesljivejšo oskrbo s kritičnimi surovinami in s tem večjo konkurenčnost v primerjavi s konkurenti v drugih delih sveta.
Ali bo prišlo do znatnih učinkov na nacionalne proračune in uprave?
Države članice bi imele stroške, povezane s sodelovanjem v strukturi upravljanja, izmenjavo informacij z Odborom in izvajanjem ukrepov, npr. v zvezi s usklajevanjem strateških zalog, pripravljenostjo podjetij na tveganja, izdajanjem dovoljenj, odpadki in raziskovanjem.
Ali bo imela pobuda tudi druge pomembne učinke?
V tej pobudi niso predvideni nobeni drugi pomembni učinki. Pričakuje se, da ne bo bistveno škodovala okolju, temveč bo spodbujala ukrepe za spodbujanje krožnosti kritičnih surovin in njihove večje trajnostnosti z ukrepi, povezanimi z okoljskim odtisom.
Sorazmernost
Prednostna možnost je bolj v skladu z načelom sorazmernosti, saj ne ustvarja posebne zunanje operativne zmogljivosti za izvrševanje nalog, povezanih s kritičnimi surovinami. Vendar se s tem zmanjšuje učinkovitost pri doseganju specifičnih ciljev.
D. Nadaljnje spremljanje
Komisija bo izvedla oceno uspešnosti, učinkovitosti, skladnosti, ustreznosti in dodane vrednosti EU te zakonodajne pobude ter pet let po začetku uporabe zakonodajnega akta Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij predložila poročilo o glavnih ugotovitvah. Komisija lahko na podlagi poročila o oceni predlaga, kako izboljšati evropski akt o ključnih surovinah, pri izvajanju katerega bi bilo treba meriti tudi doseganje ciljev za evropsko zmogljivost oskrbe, predstavljenih v oceni učinka. Kazalniki za spremljanje napredka so vključeni v oceno.