

Bruksela, dnia 16.3.2023 r.
SWD(2023) 162 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI
STRESZCZENIE SPRAWOZDANIA Z OCENY SKUTKÓW

[...]

Towarzyszący dokumentowi:

**wniosek w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady
ustanawiającego ramy na potrzeby zapewnienia bezpiecznych i zrównoważonych dostaw
surowców krytycznych oraz zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 168/2013, (UE)
2018/858, (UE) 2018/1724 i (UE) 2019/1020**

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

Streszczenie oceny skutków
Ocena skutków europejskiego aktu w sprawie surowców krytycznych
A. Na czym polega problem i dlaczego jest to problem na szczeblu UE?
<p>Surowce krytyczne stanowią nieodzowny element naszej gospodarki, szczególnie ze względu na fakt, że wykorzystuje się je do wytwarzania technologii, które są niezbędne do wdrożenia zielonej energii, dokonania transformacji cyfrowej lub do celów strategicznych zastosowań w obszarze opieki zdrowotnej lub obronności. Biorąc pod uwagę rosnące potrzeby wynikające z dwojakiej transformacji, prognozuje się, że popyt na te surowce będzie rósł wykładniczo zarówno na szczeblu UE, jak i na świecie, co doprowadzi do powstania luki między podażą a popytem. Ponadto dostawy surowców krytycznych w UE na etapie wydobywania i na etapie przetwarzania są bardzo skoncentrowane, niekiedy nawet w jednym państwie trzecim. W przypadku gdyby UE nie była w stanie zapewnić wystarczających dostaw surowców krytycznych, dalsze uzależnienie od nich mogłoby narazić UE na następujące rodzaje ryzyka: wrażliwość geopolityczna; negatywne skutki środowiskowe i społeczne; zakłócenia przemysłowych łańcuchów dostaw; wysokie i niestabilne ceny, które przekładają się na opóźnienie transformacji ekologicznej; dominujący dostawcy i dostawcy surowców krytycznych wykorzystujący swoją pozycję rynkową w gałęziach przemysłu korzystających z tych surowców na kolejnych etapach.</p> <p>W tym kontekście głównym problemem, jaki zidentyfikowano, jest brak bezpiecznego i zrównoważonego dostępu do surowców krytycznych w UE, który to problem wynika z trzech problemów cząstkowych: niewystarczającego przewidywania i łagodzenia ryzyka związanego z dostawami, niewystarczającego rozwoju potencjału w zakresie dostaw surowców krytycznych wewnątrz Unii ze względu na niewystarczające zdolności na różnych etapach łańcucha wartości oraz niewystarczającego poziomu zrównoważoności i obiegu zamkniętego w przypadku zaopatrzenia UE w surowce krytyczne.</p>
Co należy osiągnąć?
<p>Ogólnym celem aktu w sprawie surowców krytycznych jest rozwiązanie głównego problemu, tj. braku bezpiecznego i zrównoważonego dostępu UE do surowców krytycznych. Aby rozwiązać ten problem w jak najskuteczniejszy sposób, do zidentyfikowanych czynników stanowiących źródło problemów odniesiono bezpośrednio następujące cele szczegółowe:</p> <p>Cel szczegółowy 1. Zwiększenie świadomości unijnego przemysłu na temat ryzyka związanego z surowcami krytycznymi w globalnym łańcuchu dostaw oraz jego łagodzenie.</p> <p>Cel szczegółowy 2. Zwiększenie zdolności w unijnym łańcuchu wartości surowców krytycznych na rynku wewnętrznym.</p> <p>Cel szczegółowy 3. Zmniejszenie śladu środowiskowego konsumpcji surowców krytycznych w UE.</p> <p>Inicjatywa regulacyjna, której dotyczy niniejsza ocena skutków, nie może jednak sama w sobie doprowadzić do osiągnięcia tego celu. Wzmoczone starania na rzecz dywersyfikacji handlu i inwestycji międzynarodowych zapewniają niezakłócone funkcjonowanie rynków międzynarodowych oraz propagowanie wysokich standardów społecznych i środowiskowych w ramach partnerstw i współpracy z państwami trzecimi. Konieczne będą również wzmoczone starania w zakresie badań naukowych i innowacji mające na celu zastąpienie surowców krytycznych i zmniejszenie wpływu wydobywania zasobów na środowisko, jak również praca nad umiejętnościami i społeczną akceptacją. Aspekty te zostały szerzej omówione w komunikacie towarzyszącym, który stanowi część europejskiego aktu w sprawie surowców krytycznych.</p>
Na czym polega wartość dodana podjęcia działań na szczeblu UE (zasada pomocniczości)?

Działania UE mają zasadnicze znaczenie dla uzyskania korzyści skali i zakresu oraz ograniczenia, a nawet uniknięcia rozdrobnienia działań i związanej z nim nieefektywności. Z tego względu proponowane działania koncentrują się na obszarach, w których istnieje możliwość wykazania wartości dodanej związanej z działaniem na szczeblu Unii ze względu na skalę, szybkość i zakres wymaganych działań. Na przykład działania mające na celu mobilizację inwestycji w projekty dotyczące surowców krytycznych w całym łańcuchu wartości mogłyby być najskuteczniej opracowywane i koordynowane na szczeblu Unii, biorąc pod uwagę skalę potrzebnych inwestycji oraz fakt, że wynikające z nich możliwości powinny służyć całemu rynkowi wewnętrznemu. Ponadto działania mające na celu zwiększenie zdolności w zakresie monitorowania na szczeblu Unii będą skuteczniejsze niż w przypadku ich nieskoordynowania. Wspólnie państwa członkowskie i Komisja będą w stanie przewidywać zakłócenia dostaw lepiej niż w drodze wielu różnych działań krajowych. Proponowane ramy powinny umożliwiać bardziej efektywny podział zadań oraz udostępnianie istotnych informacji w celu zapobiegania powielaniu działań.

B. Rozwiązania

Jakie są poszczególne warianty działań służących osiągnięciu celów? Czy wskazano preferowany wariant? Jeżeli nie, dlaczego?

Warianty podzielono na różne filary, w ramach których zaproponowano różne podejścia strategiczne w celu osiągnięcia celów szczegółowych. Warianty te łączą różne zbiory podejść strategicznych, opierając się na ich założeniach oraz na tym, co jest możliwe do osiągnięcia przy różnych strukturach zarządzania, tak aby realizacja zadań przewidzianych w każdym wariantcie odbywała się przy odpowiednim poziomie zasobów.

Wariant strategiczny nr 1 zakłada stosowanie mechanizmu ustalania celów dla surowców strategicznych. Obejmuje on strukturę zarządzania w ramach specjalnej unijnej rady ds. surowców krytycznych wspieranej przez sieć agencji krajowych oraz zdolności operacyjne Komisji. Jednostka taka rozwijałaby zdolności w zakresie monitorowania, umożliwiałaby koordynację zapasów strategicznych UE i zapewniałaby lepsze przygotowanie przedsiębiorstw na wypadek zakłóceń dostaw. Wariant ten obejmuje elementy wspomagające łańcuch wartości, w szczególności w postaci koordynacji poszukiwań, większego wsparcia dla krajowych projektów dotyczących surowców krytycznych oraz łatwiejszego dostępu do finansowania. Jeśli chodzi o obieg zamknięty, przewidziano zalecenie dotyczące drobnej elektroniki użytkowej oraz zapowiedź przyszłych działań. W wariantcie tym przewidziano prowadzenie wzmoczonych działań UE w zakresie ustanawiania norm międzynarodowych, jak również wprowadzenie minimalnych wymogów dotyczących systemów certyfikacji zrównoważonego charakteru surowców krytycznych oraz wymogów informacyjnych dotyczących śladu środowiskowego tych surowców wprowadzanych na rynek unijny.

Wariant strategiczny nr 2 zakłada taki sam mechanizm zarządzania jak w wariantcie nr 1 oraz realizację zadań w zakresie monitorowania, zapasów strategicznych i gotowości na wypadek zagrożeń. W wariantcie tym przewidziano dalsze wzmocnienie łańcucha wartości w UE przez nałożenie bardziej rygorystycznych obowiązków w zakresie poszukiwań oraz realizację projektów strategicznych w całym łańcuchu wartości surowców strategicznych. W projektach tych skorzystano by z usprawnionych procedur wydawania pozwoleń i łatwiejszego dostępu do finansowania. Środki dotyczące obiegu zamkniętego obejmują ukierunkowane zmiany dyrektywy w sprawie odpadów wydobywczych. Środki dotyczące norm obejmują opracowanie dodatkowych dokumentów normalizacyjnych odnoszących się do procesów przemysłowych,

natomiast środki dotyczące śladu środowiskowego wiążą się ze stopniowym opracowywaniem progów dla surowców krytycznych, jeśli specjalna ocena wykaże, że nie wpłynie to na bezpieczeństwo dostaw.

Wariant strategiczny nr 3 zakłada rozwijanie zewnętrznego potencjału w zakresie zarządzania, co umożliwia zaproponowanie wprowadzenia ambitnych środków dotyczących zapasów strategicznych, monitorowania i gotowości na wypadek zagrożeń. Wariant ten opiera się również na koncepcji projektów strategicznych, w których zostałyby wykorzystane dodatkowe wsparcie w zakresie udzielania pozwoleń dzięki specjalnym zasobom państw członkowskich oraz specjalnemu europejskiemu funduszowi dotyczącemu surowców krytycznych. Podobnie jak w przypadku wariantu strategicznego nr 2 wariant ten obejmuje środki dotyczące obiegu zamkniętego, norm i śladu środowiskowego.

Wszystkie warianty strategiczne opierają się na koncepcji surowców krytycznych i surowców strategicznych, które stanowią podzbiór surowców wykorzystywanych do celów szczególnie strategicznych zastosowań.

Z oceny skutków wynika, że wariant nr 2 jest wariantem preferowanym, zwłaszcza pod względem wydajności i poparcia zainteresowanych stron. Należy zauważyć, że wariant nr 3 jest bardziej ambitny i pozwoliłby na skuteczniejsze osiągnięcie celów.

Jakie są opinie poszczególnych zainteresowanych stron? Jak kształtuje się poparcie dla poszczególnych wariantów?

Ze względu na różnorodność proponowanych filarów przypisanie opinii zainteresowanych stron do wariantów ogólnych nie jest proste. W ocenie skutków wyszczególniono natomiast opinie zainteresowanych stron na temat każdego z filarów. Zasadniczo można stwierdzić, że zainteresowane strony z branży opowiadają się raczej za zdecydowanymi środkami, które zaproponowano w wariantach nr 2 i 3, zwłaszcza w zakresie zarządzania i wsparcia dla łańcucha wartości. Opinie organów publicznych są podzielone, przy czym z nieznaczną przewagą preferują one podejście do zarządzania oparte na sieci, podobnie jak w przypadku wariantu nr 2. Podmioty społeczeństwa obywatelskiego popierają najbardziej rygorystyczne środki określone w wariantach nr 2 i 3 dotyczące obiegu zamkniętego i śladu środowiskowego.

C. Skutki różnych wariantów

Jakie korzyści przyniesie wdrożenie poszczególnych wariantów?

Oczekuje się, że **wariant nr 1** przyniesie przedsiębiorstwom korzyści gospodarcze ze względu na cele stanowiące wytyczne dla rozwoju wsparcia UE. Odniosłyby one również korzyści ze zwiększonej unijnej zdolności w zakresie monitorowania zapewnianej przez sieć, a ich dywersyfikacja i budowanie odporności byłyby wspierane przez środki krajowe, jak również przez ukierunkowane wsparcie łańcucha wartości w zakresie poszukiwań, wydawania pozwoleń i finansowania. Środki dotyczące przepisów dotyczących odpadów mogłyby stanowić zachętę do dodatkowego odzysku odpadów, natomiast wymogi w zakresie deklaracji dotyczącej śladu środowiskowego i działania w zakresie norm przyczyniłyby się do poprawy jakości informacji na temat zrównoważonego rozwoju.

Wariant nr 2 przyniósłby większe korzyści niż wariant nr 1. Mimo że działania w zakresie zarządzania, monitorowania i zasobów strategicznych są takie same jak w wariantcie nr 1, działania związane ze wspieraniem łańcucha wartości zapewniają bardziej strategiczną i kompleksową reakcję na czynniki stanowiące źródło problemów. Wariant ten, zakładający rozwój projektów strategicznych, któremu towarzyszą usprawnione procedury wydawania pozwoleń i dostępu do finansowania, przyczyniłby się w większym stopniu do osiągnięcia celów UE w zakresie dostaw surowców strategicznych w całym łańcuchu wartości, zwiększając również konkurencyjność użytkowników stanowiących kolejne ogniwa łańcucha wartości. Deklaracje dotyczące śladu środowiskowego surowców krytycznych stanowiłyby lepsze źródło informacji dla konsumentów. Środki dotyczące poszukiwań lub odpadów, w szczególności te dotyczące celów w zakresie recyklingu, również umożliwiłyby dalszy rozwój silnego rynku surowców wtórnych.

Oczekuje się, że **wariant nr 3** przyniesie przedsiębiorstwom i szerzej pojętej gospodarce jeszcze większe korzyści gospodarcze, w szczególności dzięki zapewnieniu zwiększonego wsparcia w zakresie monitorowania, zasobów strategicznych lub dywersyfikacji ryzyka, realizowanego przez zewnętrzną zdolność operacyjną. Wsparcie finansowe dla projektów strategicznych w ramach tego wariantu byłoby również możliwe dzięki funduszowi o szerszym zasięgu, natomiast projekty strategiczne wskazywano by również jako takie, których realizacja leży w nadrzędnym interesie publicznym, a państwa członkowskie miałyby większe zdolności administracyjne pozwalające na ich wsparcie. Progi dla śladów środowiskowych przyczyniłyby się do zwiększenia zrównoważonego charakteru surowców krytycznych na rynku. Warianty dotyczące odpadów, śladu środowiskowego i norm są takie same jak w przypadku wariantu nr 2.

Jakie są koszty poszczególnych wariantów?

Wariant nr 1 pociąga za sobą minimalne koszty administracyjne dla dużych przedsiębiorstw działających w łańcuchu wartości surowców krytycznych, które musiałyby przekazywać informacje do celów monitorowania, jak również dla niektórych producentów niższego szczebla. Istnieją również koszty związane ze śladem środowiskowym, które dotyczyłyby wszystkich przedsiębiorstw sprzedających surowce krytyczne, dla których dostępne są zasady dokonywania obliczeń, oraz przedsiębiorstw, które chciałyby złożyć ogólne oświadczenia dotyczące śladu środowiskowego. Koszty ponoszone przez Komisję i państwa członkowskie są związane głównie z egzekwowaniem proponowanych środków, a w szczególności z ustanowieniem struktury zarządzania, która wykonywałaby zadania, oraz z obowiązkami sprawozdawczymi państw członkowskich (np. w zakresie poszukiwań).

Wariant nr 2 pociągałby za sobą podobne koszty dla przedsiębiorstw, do których doszłyby nowe koszty w przypadku podmiotów gospodarujących odpadami wydobywczymi i producentów

<p>sprzętu elektrycznego i elektronicznego związane z dostarczaniem informacji na temat surowców krytycznych zawartych odpowiednio w ich strumieniach odpadów i produktach. Koszty ponoszone przez państwa członkowskie wzrosłyby w związku z dodatkowymi wymogami dotyczącymi poszukiwań, jednak ich wysokość byłaby proporcjonalna do wielkości terytorialnej danego państwa. Koszty ponoszone przez Komisję obejmowałyby głównie ustanowienie skutecznego systemu zarządzania i monitorowania oraz wdrożenie innych środków, np. dotyczących obiegu zamkniętego czy śladu środowiskowego.</p> <p>Wariant nr 3 pociąga za sobą znaczne koszty dla Komisji i państw członkowskich związane z utworzeniem zewnętrznej zdolności operacyjnej. Takie rozwiązanie pozwoliłoby na podjęcie szerszego zakresu działań, a tym samym umożliwiło skuteczniejsze osiągnięcie celów szczegółowych, jednak wymagałoby udzielenia znacznego wsparcia budżetowego. Wariant ten – oprócz ponoszenia kosztów podobnych jak w przypadku wariantów nr 1 i 2 – przyczyniłby się do wzrostu kosztów dla przedsiębiorstw, które musiałyby przestrzegać dodatkowych wymogów dotyczących gotowości, zapasów strategicznych lub audytów swoich łańcuchów dostaw.</p>
<p>Jakie są skutki dla MŚP i konkurencyjności?</p> <p>Dzięki preferowanym środkom MŚP, takie jak nowe przedsiębiorstwa prowadzące poszukiwania, mogłyby korzystać z dodatkowych danych i informacji dostarczanych przez państwa członkowskie. Ponadto MŚP działające w łańcuchu wartości surowców krytycznych lub w sektorach na niższych szczeblach skorzystałyby z dodatkowego monitorowania i innych środków zmniejszających ryzyko, w przypadku których istnieje mniejsze prawdopodobieństwo, że wprowadzą je samodzielnie. Nie nakłada się na nie bezpośrednich kosztów administracyjnych, takich jak obowiązki sprawozdawcze. Skorzystałyby one również z większego dostępu do finansowania.</p> <p>Zasadniczo konkurencyjność przemysłu unijnego byłaby wspierana przez te same środki, z których korzystają MŚP. Rozwój projektów strategicznych przyczyniłby się do zwiększenia odporności UE dzięki wzmocnieniu łańcucha wartości surowców krytycznych, w szczególności w przypadku surowców strategicznych, co umożliwiłoby sektorom niższego szczebla korzystanie z bezpieczniejszych dostaw surowców krytycznych, a tym samym uczyniłoby je bardziej konkurencyjnymi w stosunku do konkurentów w innych częściach świata.</p>
<p>Czy przewiduje się znaczące skutki dla budżetów i administracji krajowych?</p> <p>Państwa członkowskie poniosłyby koszty związane z uczestnictwem w strukturze zarządzania, z wymianą informacji z Radą ds. Surowców Krytycznych oraz z wdrażaniem środków, np. dotyczących koordynacji zapasów strategicznych, gotowości przedsiębiorstw na wypadek zagrożeń, wydawania pozwoleń, odpadów i poszukiwań.</p>
<p>Czy wystąpią inne znaczące skutki?</p> <p>W ramach tej inicjatywy nie przewiduje się wystąpienia innych znaczących skutków. Oczekuje się, że nie spowoduje ona poważnych szkód w środowisku, a wręcz przeciwnie – będzie wspierała środki propagujące obieg zamknięty surowców krytycznych i ich bardziej zrównoważony charakter dzięki środkom dotyczącym śladu środowiskowego.</p>
<p>Proporcjonalność?</p> <p>Preferowany wariant jest bardziej zgodny z zasadą proporcjonalności, ponieważ nie przewiduje utworzenia specjalnej zewnętrznej zdolności operacyjnej w celu egzekwowania zadań</p>

związanych z surowcami krytycznymi. Oznacza to jednak mniejszą skuteczność w osiągnięciu celów szczegółowych.

D. Działania następcze

Komisja przeprowadzi ocenę efektywności, skuteczności, spójności, odpowiedniości i unijnej wartości dodanej tej inicjatywy ustawodawczej i przedstawi Parlamentowi Europejskiemu, Radzie, Europejskiemu Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu i Komitetowi Regionów sprawozdanie dotyczące głównych dokonanych ustaleń po upływie pięciu lat od daty rozpoczęcia stosowania aktu ustawodawczego. Na podstawie sprawozdania z tej oceny Komisja może zaproponować sposób ulepszenia europejskiego aktu w sprawie surowców krytycznych, przy którego wdrażaniu należy również zmierzyć osiągnięcie celów w zakresie europejskich możliwości dostaw przedstawionych w ocenie skutków. W ocenie uwzględniono wskaźniki monitorowania postępów.