



Bruxelles, den 16.3.2023
SWD(2023) 162 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE
RESUMÉ AF RAPPORTEN OM KONSEKVENSANALYSEN

[...]

Ledsagedokument til

forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning

om fastlæggelse af en ramme for at sikre en sikker og bæredygtig forsyning med kritiske råstoffer og om ændring af forordning (EU) nr. 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1724 og (EU) 2019/1020

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

Resumé

Konsekvensanalyse af den europæiske forordning om kritiske råstoffer

A. Hvad er problemet, og hvorfor er det et problem på EU-plan?

Kritiske råstoffer er uundværlige input i vores økonomi, især fordi de anvendes til at fremstille teknologi, der er nødvendig for at udbrede grøn energi, den digitale omstilling eller strategiske anvendelser inden for sundhed eller forsvar. I betragtning af de voksende behov, der opstår som følge af den tostrengede omstilling, forventes efterspørgslen efter disse materialer at stige eksponentielt både på EU-plan og globalt plan, hvilket vil føre til et efterslæb mellem udbud og efterspørgsel. Desuden er EU's forsyning med kritiske råstoffer både i udvindings- og forarbejdningsfasen stærkt koncentreret, undertiden i et enkelt tredjeland. Hvis EU ikke kan sikre tilstrækkelige forsyninger af kritiske råstoffer, kan EU's vedvarende afhængighed udsætte EU for følgende risici: geopolitisk sårbarhed, negative miljømæssige og sociale virkninger, forstyrrelser af industrielle forsyningskæder, høje og svingende priser, der forsinkes den grønne omstilling, og dominerende leverandører af kritiske råstoffer, der udnytter markedsstyrken i downstreamproduktionsled.

På denne baggrund er hovedproblemet, at EU ikke har en sikker og bæredygtig adgang til kritiske råstoffer, hvilket forstærkes af tre delproblemer, nemlig utilstrækkelig foregribelse og afbødning af forsyningsrisici, underudvikling af EU's indenlandske forsyningspotentiale for kritiske råstoffer på grund af utilstrækkelig kapacitet i værdikædens forskellige led og utilstrækkelig bæredygtighed af og cirkularitet i EU's sourcing af kritiske råstoffer.

Hvilke resultater skal der opnås?

Det overordnede formål med forordningen om kritiske råstoffer er at løse hovedproblemet, nemlig at EU ikke har en sikker og bæredygtig adgang til kritiske råstoffer. For at løse problemet bedst muligt tager følgende specifikke mål direkte hånd om de afdækkede problemårsager:

SM1. Øge EU-industriens bevågenhed om og afbødning af risici relateret til kritiske råstoffer i den globale forsyningskæde

SM2. Øge kapaciteten i EU's værdikæde for kritiske råstoffer i det indre marked

SM3. Reducere miljøaftrykket af EU's forbrug af kritiske råstoffer.

Det lovgivningsinitiativ, som denne konsekvensanalyse ledsager, kan imidlertid ikke i sig selv opfylde målet. En styrket indsats for at diversificere den internationale handel og de internationale investeringer sikrer konkurrenceprægede internationale markeder og fremmer høje sociale og miljømæssige standarder i partnerskaber og samarbejde med tredjelands. Der vil også være behov for en øget forsknings- og innovationsindsats for at erstatte kritiske råstoffer, minimere miljøpåvirkninger af ressourceudvinding og arbejde med færdigheder og samfundsmæssig accept. Disse aspekter uddybes yderligere i den ledsagende meddelelse, der indgår i den europæiske forordning om kritiske råstoffer.

Hvad er merværdien ved at handle på EU-plan (nærhedsprincippet)?

EU's indsats er afgørende for at skabe stordriftsfordele og samdriftsfordele og for at begrænse, eller om muligt helt undgå, fragmentering af indsatsen og den deraf følgende mangel på effektivitet. I tråd med ovenstående ligger de foreslåede aktioners fokus på områder, hvor der er en påviselig merværdi ved at handle på EU-plan på grund af størrelsesordenen, hastigheden og omfanget af den nødvendige indsats. Eksempelvis kan foranstaltninger, der har til formål at mobilisere investeringer i projekter angående kritiske råstoffer i hele værdikæden, udformes og koordineres mest effektivt på EU-plan i betragtning af størrelsesordenen af de fornødne investeringer, og fordi den deraf følgende kapacitet bør komme det indre marked som helhed til gode. Desuden effektiviseres foranstaltninger, der har til formål at forbedre overvågningskapaciteten på EU-plan, i højere grad end hvis de ikke koordineres. Sammen vil medlemsstaterne og Kommissionen bedre kunne foregribe forsyningsafbrydelser end gennem et kludetæppe af nationale bestræbelser. Den foreslåede ramme forventes at åbne mulighed for en mere effektiv opgavefordeling og udveksling af relevante oplysninger for derigennem at undgå dobbeltarbejde.

B. Løsninger

Hvilke løsninger er der overvejet for at nå målene? Foretrækkes en bestemt løsning frem for andre? Hvis ikke, hvorfor ikke?

Løsningerne er inddelt i forskellige søjler, hvor der foreslås forskellige politiske tilgange til at opfylde de specifikke mål. I løsningerne kombineres forskellige sæt politiske tilgange baseret på deres ambitionsniveau, men også på grundlag af, hvad der kan opnås med forskellige forvaltningsstrukturer, således at de opgaver, der er forbundet med hver løsning, opfyldes med et tilstrækkeligt ressourceniveau.

Løsningsmodel 1 indeholder en mekanisme til fastsættelse af mål for strategiske råstoffer. Det omfatter en forvaltningsstruktur i et særligt EU-CRM-udvalg, der støttes af et netværk af nationale agenturer og operationel kapacitet i Kommissionen. En sådan enhed vil udvikle overvågningskapacitet, muliggøre koordinering af EU's strategiske lagre og sørge for, at virksomhederne står bedre rustet forud for forsyningsafbrydelser. Den indeholder elementer til støtte for værdikæden, navnlig gennem koordinering af efterforskning, øget støtte til nationale projekter vedrørende kritiske råstoffer og lettere adgang til finansiering. Angående cirkularitet indeholder den en henstilling målrettet mindre forbrugerelektronik, og fremtidige tiltag bebudes. Den indeholder bestemmelser om en øget EU-indsats inden for fastsættelse af internationale standarder samt minimumskrav til certificeringsordninger for kritiske råstoffers bæredygtighed tillige med oplysningskrav om miljøaftrykket af kritiske råstoffer, der markedsføres i EU.

Løsningsmodel 2 rummer den samme forvaltningsmekanisme og de samme opgaver som løsningsmodel 1 med hensyn til overvågning, strategiske lagre og risikoberedskab. Den styrker værdikæden i EU yderligere ved at opstille strengere forpligtelser vedrørende efterforskning og gennemførelse af strategiske projekter i strategiske råstoffers værdikæde. Disse projekter vil drage fordel af strømlinede tilladelsesprocedurer og lettere adgang til finansiering. Foranstaltningerne vedrørende cirkularitet omfatter målrettede ændringer af direktivet om håndtering af affald fra udvindingsindustrien. Foranstaltningerne vedrørende standarder omfatter udvikling af yderligere standardiseringspublikationer om industriprocesser, og foranstaltningerne vedrørende miljøaftryk omfatter gradvis udvikling af tærskelværdier for kritiske råstoffer, hvis en særlig vurdering fastslår, at det ikke vil påvirke forsynings sikkerheden.

Løsningsmodel 3 udvikler en ekstern kapacitet med hensyn til forvaltning, som åbner mulighed for at foreslå ambitiøse foranstaltninger vedrørende strategiske lagre, overvågning og

risikoberedskab. Den bygger også på begrebet strategiske projekter, som vil drage fordel af yderligere støtte til tilladelsesprocedurerne gennem øremærkede ressourcer fra medlemsstaterne og en særlig europæisk CRM-fond. Den rummer de samme foranstaltninger vedrørende cirkularitet, standarder og miljøaftryk, som findes i løsningsmodel 2.

Alle løsningsmodeller bygger på begrebet kritiske råstoffer og strategiske råstoffer, som er en undergruppe med fokus på de råstoffer, der er nødvendige til særlige strategiske anvendelsesformål.

Konsekvensanalysen tyder på, at løsningsmodel 2 er den foretrukne løsning, navnlig med hensyn til effektivitet og interessenternes opbakning. Det skal bemærkes, at løsningsmodel 3 indebærer et højere ambitionsniveau og vil gøre det muligt at opfylde målene mere effektivt.

Hvad er de forskellige interessenters synspunkter? Hvem støtter hvilken løsning?

På grund af det rige udvalg af foreslåede søjler er det ikke let at knytte interessenternes holdninger til de overordnede løsningsmodeller. I stedet beskriver konsekvensanalysen interessenternes synspunkter for hver af søjlerne. Samlet set kan det konkluderes, at interessenter fra erhvervslivet hælder til at favorisere de relativt strenge foranstaltninger, der foreslås i løsningsmodel 3, navnlig med hensyn til styring og støtte til værdikæden. De offentlige myndigheders holdninger er delte — med en lille præference for en netværksbaseret forvaltningstilgang i lighed med løsningsmodel 2. Civilsamfundet bakker op om de strengeste foranstaltninger i løsningsmodel 2 og 3 i relation til cirkularitet og miljøaftryk.

C. Følger af de forskellige løsninger

Hvilke fordele er der ved løsningerne (hvis en bestemt løsning foretrækkes - ellers fordelene ved de vigtigste af de mulige løsninger)?

Løsningsmodel 1 forventes at medføre økonomiske fordele for virksomhederne på grund af de mål, der ligger til grund for udviklingen af EU-støtte. De vil også drage fordel af en styrket EU-overvågningskapacitet fra netværket, samtidig med at deres diversificering og opbygning af modstandsdygtighed vil blive fremmet i kraft af nationale foranstaltninger, samt af en målrettet støtte til værdikæder med hensyn til efterforskning, tilladelsesprocedurer og finansiering. Foranstaltninger på affaldslovgivningsområdet kan tilskynde til yderligere nyttiggørelse af affald, samtidig med at kravene til deklaration af miljøaftryk og foranstaltninger vedrørende standarder vil forbedre kvaliteten af oplysninger om bæredygtighed.

Løsningsmodel 2 vil indebære større fordele end løsningsmodel 1. Selv om foranstaltningerne vedrørende forvaltning, overvågning og strategiske lagre er de samme som i løsningsmodel 1, giver foranstaltningerne vedrørende støtte til værdikæden en mere strategisk og helhedsorienteret reaktion på årsagerne til problemerne. Med forslaget om at udvikle strategiske projekter, der understøttes af strømlinede tilladelsesprocedurer og adgang til finansiering, vil denne løsningsmodel i højere grad bidrage til at opfylde EU's forsyningsmål angående strategiske råstoffer i hele værdikæden og også øge konkurrenceevnen for downstreambrugerne. Deklaration af miljøaftryk for kritiske råstoffer vil styrke forbrugernes informationsgrundlag. Foranstaltninger vedrørende efterforskning eller affald, navnlig vedrørende genanvendelsesmål, vil også øge mulighederne for at udvikle et stærkt marked for sekundære råstoffer.

Løsningsmodel 3 forventes at medføre endnu større økonomiske fordele for virksomhederne og økonomien som helhed, navnlig ved at der i højere grad ydes støtte til overvågning, strategiske lagre eller risikospredning gennemført via en ekstern operationel kapacitet. Den

finansieringsstøtte til strategiske projekter, som indgår i løsningsmodellen, vil også styrkes af mere bredt anlagt fond, samtidig med at strategiske projekter vil blive udpeget som værende af tungtvejende almen interesse med større administrativ kapacitet for medlemsstaterne til at støtte dem. Tærskelværdier for miljøaftryk vil øge de kritiske råstoffers bæredygtighed på markedet. Løsningsmodellen er den samme som for løsningsmodel 2, hvad angår affald, miljøaftryk og standarder.

Hvilke omkostninger er der ved løsningerne (hvis en bestemt løsning foretrækkes - ellers fordelene ved de vigtigste af de mulige løsninger)?

Løsningsmodel 1 indebærer et minimum af administrative omkostninger for store virksomheder, som opererer i værdikæden for kritiske råstoffer, og som vil skulle indberette oplysninger med henblik på overvågning samt for visse downsteamproducenter. Der er også omkostninger forbundet med miljøaftrykket, som vil gælde for alle virksomheder, der forhandler kritiske råstoffer, for hvilke beregningsregler står til rådighed, og for virksomheder, der ønsker at fremsætte generelle anprisninger angående miljøaftryk. Omkostningerne for Kommissionen og medlemsstaterne vedrører primært håndhævelsen af de foreslåede foranstaltninger, navnlig oprettelsen af en forvaltningsstruktur, der efterfølgende udfører opgaver, og medlemsstaternes rapporteringsforpligtelser (f.eks. vedrørende efterforskning).

Løsningsmodel 2 vil medføre lignende omkostninger for virksomheder, hvortil der kommer nye omkostninger for driftsherrer, der beskæftiger sig med udvindingsaffald, og producenter af elektrisk og elektronisk udstyr med henblik på at give oplysninger om kritiske råstoffer i deres produkter henholdsvis affaldsstrømme. Omkostningerne for medlemsstaterne vil stige med yderligere krav med hensyn til efterforskning, selv om disse omkostninger vil blive fordelt på grundlag af et lands territoriale størrelse. Omkostningerne for Kommissionen vil hovedsagelig omfatte oprettelse af et effektivt forvaltnings- og overvågningssystem og gennemførelse af andre foranstaltninger, f.eks. vedrørende cirkularitet og miljøaftryk.

Løsningsmodel 3 medfører betydelige omkostninger for Kommissionen og medlemsstaterne i relation til oprettelsen af en ekstern operationel kapacitet. Dette åbner mulighed for en bredere vifte af foranstaltninger og er dermed effektivt til at opfylde de specifikke mål, men det vil kræve en betydelig budgetstøtte. Foruden de samme omkostninger som i løsningsmodel 1 og 2 vil denne løsningsmodel øge omkostningerne for virksomheder, som vil skulle overholde yderligere krav til beredskab, strategiske lagre eller audit af deres forsyningskæder.

Hvordan påvirker den foretrukne løsning SMV'er og konkurrenceevnen?

De foretrukne foranstaltninger vil gøre det muligt for SMV'er såsom junior-efterforskningsvirksomheder at drage fordel af yderligere data og oplysninger, som medlemsstaterne stiller til rådighed. Desuden vil SMV'er, der opererer i de kritiske råstoffers værdikæde eller downsteambrancher, drage fordel af yderligere overvågning og andre risikobegrænsende foranstaltninger, som de er mindre tilbøjelige til selv at gennemføre. De får ikke pålagt direkte administrative omkostninger såsom rapporteringsforpligtelser. De vil også få gavn af øget adgang til finansiering.

Samlet set vil EU-industriens konkurrenceevne blive understøttet af de samme foranstaltninger, som er til gavn for SMV'er. Udviklingen af strategiske projekter vil øge EU's modstandsdygtighed ved at styrke værdikæden for kritiske råstoffer, navnlig for strategiske råstoffer, hvilket vil gøre det muligt for downsteambrancher at drage fordel af en mere sikker

forsyning med kritiske råstoffer og dermed styrke deres konkurrenceevne i forhold til konkurrenter i andre dele af verden.
Vil den foretrukne løsning få væsentlige virkninger for de nationale budgetter og myndigheder?
Medlemsstaterne vil pådrage sig omkostninger i forbindelse med deltagelse i forvaltningsstrukturen, udveksling af oplysninger med udvalget og gennemførelse af foranstaltninger, f.eks. vedrørende koordinering af strategiske lagre, virksomhedernes risikoberedskab, tilladelsesprocedurer, affald og efterforskning.
Vil den foretrukne løsning få andre væsentlige virkninger?
Der forventes ingen andre væsentlige virkninger inden for rammerne af dette initiativ. Det forventes ikke at gøre væsentlig skade på miljøet, men omvendt at fremme foranstaltninger, der tilskynder til kritiske råstoffers cirkularitet og deres øgede bæredygtighed i kraft af foranstaltninger vedrørende miljøaftryk.
Proportionalitet
Den foretrukne løsningsmodel er i højere grad i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, da den ikke skaber en specifik ekstern operationel kapacitet til at håndhæve opgaver i forbindelse med kritiske råstoffer. Dette indebærer imidlertid en lavere effektivitet med hensyn til at opfylde de specifikke mål.
D. Opfølgning
Kommissionen vil foretage en evaluering af dette lovgivningsinitiativs effektivitet, sammenhæng, relevans og EU-merværdi og forelægge en rapport om de vigtigste resultater for Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Det Europæiske Regionsudvalg fem år efter anvendelsesdatoen for retsakten. Kommissionen kan på grundlag af evalueringsrapporten foreslå, hvordan den europæiske forordning om kritiske råstoffer kan forbedres. Ved gennemførelsen heraf bør der også foretages en måling af graden af opfyldelsen af de mål for europæisk forsyningskapacitet, der præsenteres i konsekvensanalysen. Der er indføjet indikatorer med henblik på at overvåge fremskridt i vurderingen.