

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Odporność w zakresie surowców krytycznych: wytyczanie drogi do większego bezpieczeństwa i bardziej zrównoważonego rozwoju”

[COM(2020) 474 final]

(2021/C 220/17)

Sprawozdawca: **Dumitru FORNEA**

Współsprawozdawca: **Michal PINTÉR**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 23.9.2020
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	28.10.2020
Sekcja odpowiedzialna	Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle (CCMI)
Data przyjęcia przez sekcję	5.3.2021
Data przyjęcia na sesji plenarnej	25.3.2021
Sesja plenarna nr	559
Wynik głosowania	
(za/przeciw/wstrzymało się)	258/0/3

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Komunikat Komisji Europejskiej jest krokiem naprzód, gdyż zawiera jasny plan obejmujący inicjatywy i działania, które należy podjąć na szczeblu UE. W związku z tym EKES zaleca, by Parlament Europejski i Rada poparły to podejście w celu zwiększenia odporności UE w zakresie surowców krytycznych.

1.2. EKES wyraża przekonanie, że środki zaproponowane przez KE mogą przyczynić się do zapewnienia bezpieczeństwa dostaw surowców krytycznych, a tym samym do utrzymania i rozwoju bazy przemysłowo-technologicznej w UE. Mają również potencjał, by wspierać istotne zdolności w zakresie badań i rozwoju, które umożliwiają nam realizację ambitnych celów Europejskiego Zielonego Ładu, gwarantując jednocześnie tworzenie nowych, stałych i godnych miejsc pracy oraz sprawiedliwą transformację w społecznościach dotkniętych skutkami przemian w przemyśle.

1.3. EKES w pełni popiera transformację ekologiczną sektora energetycznego oraz uważa, że wydobycie surowców niezbędnych do wdrażania technologii ekologicznych stanowi zasadniczy krok. Materiały takie jak metale i minerały są podstawowymi elementami umożliwiającymi tworzenie solidnej infrastruktury służącej dostarczaniu wodoru lub zielonej energii. Produkcja zielonej energii oraz jej nośników pozwoli na obniżenie emisyjności przemysłu wydobywczego i przetwórczego, tworząc w ten sposób sytuację korzystną dla wszystkich stron.

1.4. Poszukiwania to działalność obciążona wysokim ryzykiem, która powoduje znaczny wzrost kosztów inwestycji. Ograniczenie ryzyka poprzez gwarancje kredytowe i systemy amortyzacji może stanowić istotne wsparcie w zakresie inwestycji. Inne zachęty podatkowe obejmują ulgi podatkowe i pomoc państwa. Mechanizmy te stosowane są na szeroką skalę w górnictwie i przetwórstwie na całym świecie, ale nie w UE. Wyjątek w Europie stanowi jednak Finlandia, która ustanowiła system wsparcia krajowego w postaci funduszy ryzyka. Należy zainicjować podobne inicjatywy na szczeblu europejskim.

1.5. Mając na uwadze jako scenariusz odniesienia obecne najlepsze praktyki, techniki i technologie, EKES proponuje, aby UE opracowała usprawnioną procedurę udzielania zezwoleń na prowadzenie działalności górniczej. Przykład innej infrastruktury krytycznej, takiej jak sieci odnawialnych źródeł energii oraz inne elementy infrastruktury krytycznej, utworzył drogę do zwiększenia zaufania do usprawnionych procedur. Stosowanie usprawnionej procedury nie przesądza o wyniku procesów decyzyjnych, lecz ma na celu poprawę terminowości, przewidywalności i przejrzystości przeglądu środowiskowego oraz procedur udzielania zezwoleń na projekty infrastrukturalne realizowane przy użyciu tej metody.

1.6. Zdaniem EKES-u ogromną rolę odgrywają odpowiednie instrumenty finansowe, które ułatwiają transformację ekologiczną sektora wydobywczego i przetwórczego rudy. Jednocześnie zasadnicze znaczenie mają inwestycje (np. w ramach programu „Horyzont 2020”) w recykling surowców krytycznych i strategicznych.

1.7. EKES uznał już znaczenie obiegu zamkniętego dla gospodarki UE. Zamknięcie obiegu materiałów w Europie ma zasadnicze znaczenie dla gospodarki o obiegu zamkniętym. W związku z tym należy poddać dokładnej ocenie wywóz odpadów zawierających cenne materiały, których przetwarzanie w UE mogłoby pomóc w ograniczeniu emisji gazów cieplarnianych w UE, oraz powinien on mieć miejsce tylko wtedy, gdy jest to użyteczne w kontekście zrównoważonego rozwoju. Dlatego też EKES popiera szybki i skuteczny przegląd stosowanych instrumentów takich jak rozporządzenie w sprawie przemieszczania odpadów.

1.8. Komitet postrzega propozycję określenia możliwości pozyskiwania wtórnych surowców krytycznych z zapasów i odpadów UE jako klucz do zwiększenia odporności UE w zakresie surowców. Dlatego też wzywa Komisję do priorytetowego potraktowania tej analizy i przeprowadzenia jej do końca 2021 r. zamiast obecnie planowanego terminu w 2022 r.

1.9. EKES uważa, że należy usunąć przeszkody w prawodawstwie i przepisach dotyczące wykorzystywania i przemieszczania surowców wtórnych na szczeblu krajowym. Kwestie związane ze środowiskiem, zdrowiem i bezpieczeństwem dotyczące handlu niebezpiecznymi przepływami takich materiałów należy jednak uważnie monitorować i wdrażać. Niezbędne jest osiągnięcie równowagi między rygorystycznymi i przyspieszonymi procedurami, tak aby nie utrudniać przemieszczania, recyklingu i ponownego używania surowców wtórnych na szczeblu krajowym. Istnieje wiele przykładów ograniczania możliwości recyklingu przez formalności ⁽¹⁾.

1.10. EKES podkreśla wagę włączenia nowych wymiarów do metodologii stosowanej podczas regularnej oceny wykazu minerałów krytycznych. Należy określić odpowiednie kryteria umożliwiające weryfikację, czy globalne łańcuchy dostaw tego rodzaju surowców są zgodne z zasadami etycznymi w celu oceny wymiaru etycznego. Zasady te powinny uwzględniać PDPC ⁽²⁾, wytyczne Ruggiego ⁽³⁾, w tym podstawowe prawa pracownicze MOP, deklarację dotyczącą podstawowych zasad i praw w pracy, która obejmuje podstawowe normy pracy, i deklarację MNE ⁽⁴⁾, a także cele zrównoważonego rozwoju ONZ ⁽⁵⁾. Ponadto należy uwzględnić sytuację handlową i sytuację na rynku globalnym w zakresie surowców, przyczyniając się do poprawy oceny warunków transakcji związanych z każdym surowcem. Rzeczywiste podejście metodyki do przeprowadzenia oceny barier handlowych jest bardzo szacunkowym wskaźnikiem. Należy w większym stopniu uwzględnić obecność barier handlowych i oligopoli.

1.11. EKES podkreśla potrzebę koordynacji między krajowymi systemami kształcenia, szkolenia, przekwalifikowania i certyfikacji z myślą o zarezerwowaniu i przydzieleniu wystarczającej zdolności na szkolenie specjalistów w dziedzinach, które przyczyniają się do zwiększenia odporności w zakresie surowców krytycznych i strategicznych. UE musi usprawnić szkolenie specjalistów ze względu na przyspieszony przebieg rewolucji cyfrowej oraz zapewnić możliwości zawodowe tym, którzy dbają o bezpieczeństwo dostaw i przetwarzania minerałów niezbędnych dla funkcjonowania zaawansowanych gospodarek.

1.12. Odnośnie do polityki mającej na celu zwiększenie odporności w zakresie surowców krytycznych i strategicznych EKES zwraca uwagę na znaczenie technologicznych i przemysłowych zdolności UE do zastąpienia tych minerałów w przypadku ich utrzymującego się niedoboru. Konieczne jest zwiększenie roli właściwych instytucji europejskich w planowaniu znaczących i stałych inwestycji w programy badawczo-rozwojowe, aby odkryć nowe materiały i procesy zapewniające uzasadnione zastępowanie surowców.

⁽¹⁾ Na przykład poszczególne państwa członkowskie stosują różne metody klasyfikacji na potrzeby oceny kwestii, czy dane właściwości odpadów są niebezpieczne, czy też nie. Powoduje to niepotrzebną biurokrację – zbyt wiele dokumentów, długotrwałe procesy, rozbieżności między działaniami organów – oraz niepotrzebne obciążenia wynikające z gwarancji finansowej związanej z przemieszczaniem odpadów, która zależy od klasyfikacji odpadów.

⁽²⁾ Powszechna deklaracja praw człowieka.

⁽³⁾ Wytyczne ONZ dotyczące biznesu i praw człowieka.

⁽⁴⁾ Trójstronna deklaracja zasad dotyczących przedsiębiorstw wielonarodowych i polityki społecznej.

⁽⁵⁾ Cele zrównoważonego rozwoju ONZ.

1.13. EKES domaga się, by Komisja Europejska w sposób przekonujący i z szacunkiem uwzględniła potrzeby i aspiracje krajów rozwijających się dostarczających surowce, stymulując i wspierając przedsiębiorstwa, które wyraźnie respektują w swojej działalności interesy gospodarcze, społeczne i ekologiczne tych krajów i ich mieszkańców. Komisja powinna opracować formułę równych warunków partnerstwa promującą zaufanie, trwałość, bezpieczeństwo, wiarygodność i wzajemne poszanowanie we wspólnym interesie partnerów handlowych.

1.14. EKES podkreśla znaczenie rozszerzenia definicji i paradygmatu dotyczących surowców krytycznych. Tradycyjnie przez surowce krytyczne rozumie się materiały pochodzące głównie z sektora górniczego. Jest to zbyt wąski zakres i ogranicza rozwój zielonej energii. Obecnie materiały drewnopochodne mogą być efektywnie wykorzystywane w znacznie większym stopniu niż w przeszłości. Jest to dziedzina, w której następuje bardzo szybki postęp, poczynając od wyrobów włókienniczych po nowe, lżejsze i bardziej przyjazne dla środowiska technologie wytwarzania akumulatorów. W biogospodarce tkwią wyjątkowe możliwości zwiększenia odporności gospodarki UE i stabilności geopolitycznej naszego kontynentu. Wykorzystanie materiałów odnawialnych przyczyniłoby się jednocześnie do złagodzenia zmiany klimatu, ponieważ umożliwia utrzymanie w ziemi wywołujących emisje paliw kopalnych, tworząc odporność ekologiczną w sektorach paliw kopalnych.

2. Kontekst

2.1. Choć sektor surowców zapewnia ok. 350 tys. miejsc pracy w UE, to ponad 30 mln osób jest zatrudnionych w sektorach przemysłu przetwórczego niższego szczebla, które są zależne od stabilnego i nieograniczonego dostępu do surowców mineralnych. W 2018 r. uzależnienie UE od przywozu metali wynosiło od 75 % do 100 % w zależności od metalu, przy czym ponad 50 % zapotrzebowania UE na energię pokrywa przywóz netto. Ceny surowców ulegają częstym zmianom, a zasoby mają największy udział w kosztach produkcji przemysłu ⁽⁶⁾. Niemniej jednak gałęzie przemysłu w UE zależne od surowców wytworzyły 206 mld EUR wartości dodanej ⁽⁷⁾.

2.2. Bank Światowy przewiduje, że wzrost popytu na metale i minerały będzie proporcjonalny zgodnie z ambitnymi celami klimatycznymi. Według prognoz Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) światowe zużycie materiałów wzrośnie dwukrotnie do 2060 r. Oczekuje się, że zużycie metali wzrośnie o 150 %, z obecnych 8 mld ton do 20 mld ton do 2060 r. OECD przewiduje również, że ze względu na większe zużycie materiałów oraz procesy ich wydobywania i przetwarzania prawdopodobnie zwiększy się presja na zasoby planety, co może uniemożliwić poprawę dobrostanu. Może to powodować problemy środowiskowe i społeczne, zanieczyszczenie, utratę różnorodności biologicznej i gruntów itp.

2.3. UE odpowiada za mniej niż 5 % światowej produkcji surowców mineralnych. Same Chiny dostarczają 66 % gotowych baterii litowo-jonowych. Unia dostarcza ich mniej niż 1 %. UE odpowiada za mniej niż 1 % światowej produkcji ogniw paliwowych i 1 % surowców potrzebnych do produkcji energii wiatrowej ⁽⁸⁾. Chiny mają niemal monopolistyczną pozycję, jeśli chodzi o komponenty do systemów fotowoltaicznych. UE dostarcza 1 % ogniw fotowoltaicznych na bazie krzemu. 44 materiały są istotne dla robotyki; UE wytwarza jedynie 2 % z nich, a Chiny 52 %.

2.4. Pomyślna transformacja gospodarki UE oraz osiągnięcie unijnych celów klimatycznych do 2030 i 2050 r. zależą od zabezpieczenia zrównoważonych dostaw surowców krytycznych i strategicznych. Minerały, metale i materiały zaawansowane mają kluczowe znaczenie dla sektora czystej energii, technologii ekologicznych i mobilności. Bez nich wdrożenie i osiąganie postępów w zakresie czystych i cyfrowych technologii będą opóźnione, podobnie jak realizacja celów Agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030. UE musi podjąć działania w celu ograniczenia zależności od przywozu, dywersyfikacji łańcuchów dostaw i dokonania inwestycji w zakłady recyklingu. W przypadku niepowodzenia zagrożone będą europejskie miejsca pracy i sektory.

3. Działania Komisji w zakresie surowców

3.1. W dniu 3 września 2020 r. KE w komunikacie pt. „Odporność w zakresie surowców krytycznych: wytyczanie drogi do większego bezpieczeństwa i bardziej zrównoważonego rozwoju” przedstawiła dziesięć działań wspierających bezpieczne i zrównoważone dostawy surowców. Podkreślono w nim wagę osiągnięcia otwartej strategicznej autonomii w UE za pomocą: dywersyfikacji dostawców spoza UE; zmniejszenia ogromnej zależności dzięki obiegowi zamkniętemu, oszczędnemu gospodarowaniu zasobami oraz wewnętrznemu wydobywaniu i przetwarzaniu; zwiększenia zdolności

⁽⁶⁾ Unijna tablica wyników dotyczących surowców z 2018 r.

⁽⁷⁾ Euromines.

⁽⁸⁾ UNEP IRP.

w zakresie dostaw krajowych; stworzenia odpornych łańcuchów dostaw na potrzeby ekosystemów przemysłowych UE; wzmocnienia zrównoważonego i odpowiedzialnego zaopatrzenia; ustanowienia sojuszu na rzecz surowców i programów w dziedzinie badań i rozwoju; zwiększenia możliwości finansowania; rozwoju umiejętności wydobywania surowców; zwiększenia zdolności prowadzenia poszukiwań; oceny wpływu na środowisko; promowania handlu międzynarodowego oraz partnerstw międzynarodowych.

3.2. W dniu 11 marca 2020 r. w komunikacie KE pt. „Nowy plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym na rzecz czystszej i bardziej konkurencyjnej Europy” podkreślono znaczenie stworzenia rynku surowców wtórnych oraz uwzględnienia etycznego pozyskiwania surowców i bezpieczeństwa dostaw.

3.3. W dniu 10 marca 2020 r. KE opublikowała komunikat pt. „Nowa strategia przemysłowa dla Europy”, w którym podkreśliła znaczenie wszystkich przemysłowych łańcuchów wartości w UE. Zabezpieczenie dostaw czystej i przystępnej cenowo energii i surowców jest kluczowym krokiem w kierunku zmniejszenia śladu węglowego w przemyśle, co przyspieszy transformację.

3.4. W dniu 11 grudnia 2019 r. KE przedstawiła komunikat w sprawie *Europejskiego Zielonego Ładu*, który jest nową strategią wzrostu UE na rzecz przekształcenia obecnej gospodarki w zasobooszczędną, konkurencyjną i neutralną dla klimatu. W komunikacie podkreślono znaczenie strategicznego bezpieczeństwa dostępu do zasobów na potrzeby wdrożenia Zielonego Ładu. Transformacja będzie wymagała zrównoważonych dostaw wszystkich surowców niezbędnych z punktu widzenia czystych i cyfrowych technologii.

4. Uwagi ogólne

4.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje i popiera wysiłki i działania Komisji Europejskiej na rzecz zwiększenia bezpieczeństwa dostaw surowców. Potwierdzeniem zainteresowania i zaangażowania zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego UE w dalszy rozwój europejskiego partnerstwa w dziedzinie surowców są opinie przyjęte w ciągu ostatnich 15 lat przez Komitet Konsultacyjny EKES-u ds. Przemian w Przemysle oraz wspólne prace w tej dziedzinie prowadzone wraz z Komisją.

4.2. W tym kontekście, by podążać drogą prowadzącą do większego bezpieczeństwa i zrównoważonego rozwoju przewidzianą w komunikacie Komisji Europejskiej w sprawie surowców krytycznych, konieczne jest opracowanie bardziej konkretnych propozycji i działań. Ponadto Komitet wzywa Komisję do rozważenia odpowiednich działań odnośnie do wszystkich surowców istotnych dla przemysłu i gospodarki UE, aby uniknąć dalszej zależności.

4.3. Zapoczątkowana przez Komisję Europejską w 2008 r. Inicjatywa na rzecz surowców uutorowała drogę zorganizowanym i skoordynowanym działaniom na szczeblu odpowiednich instytucji europejskich w celu podniesienia świadomości obywateli europejskich na temat potrzeby zapewnienia bezpieczeństwa dostaw surowców krytycznych i strategicznych dla przemysłu europejskiego, a także konkretnym działaniom w tym zakresie na szczeblu UE i państw członkowskich.

4.4. Pomyślnymi inicjatywami Komisji oraz istotnymi narzędziami Unii Europejskiej w jej trwałym dążeniu do wypracowania rozwiązań technologicznych, legislacyjnych i administracyjnych potrzebnych do przyjęcia spójnego planu działania UE w sprawie surowców były: europejska platforma technologiczna dotycząca zrównoważonego wykorzystania surowców mineralnych (oficjalnie uznana w 2008 r.), europejskie partnerstwo innowacji w dziedzinie surowców (2012), Europejski Instytut Innowacji i Technologii – Surowce (2015), europejski sojusz na rzecz baterii (2017), europejski sojusz na rzecz surowców (wrzesień 2020 r.) bądź coroczne działania w ramach obchodów Europejskiego Tygodnia Surowców. Inicjatywy te można było jednak rozwinąć i EKES wnosi, by Komisja przeprowadziła rygorystyczne oceny pracy, wyników i skuteczności wspomnianych platform sojuszy oraz przekazywała mu regularnie (co rok) wyniki. Jako przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego musimy otrzymywać informacje, czy takie podejście rzeczywiście przynosi wymierne rezultaty w celu poczynienia postępów i osiągnięcia celu odporności w zakresie surowców.

4.5. Komunikat KE ma przede wszystkim perspektywę europejską, co jest całkowicie zrozumiałe, ponieważ głównym zagadnieniem jest zaopatrzenie gospodarki europejskiej w surowce. EKES uważa jednak, że KE powinna uwzględnić potrzeby i interesy obywateli i obywateli oraz gospodarek krajów, z których surowce mają być wywożone do Europy, zwłaszcza biorąc pod uwagę, że często mówi o „europejskich wartościach”, „globalnej odpowiedzialności” i globalnych

„celach zrównoważonego rozwoju”. Należy również mieć na uwadze, że państwa spoza UE należące do Europejskiego Obszaru Gospodarczego mają bogate zasoby mineralne i że należy im umożliwić udział w strategiach w zakresie surowców i partnerstwach strategicznych oraz dostęp do instrumentów finansowych na rzecz ekologicznej transformacji sektora górniczego.

4.6. Cel, którym jest zwiększenie odporności UE w zakresie surowców krytycznych i strategicznych, jest nierozdzielnie związany z wysiłkami UE na rzecz utrzymania silnej bazy przemysłowej i technologicznej, nadążającej za rewolucją cyfrową i globalnymi wyzwaniami dotyczącymi zmiany klimatu i ochrony środowiska. Niezwykle ważne jest, aby UE odniosła sukces w tym procesie. EKES zwracał już uwagę, że „panele słoneczne, farmy wiatrowe i baterie mają kluczowe znaczenie dla naszego nowego modelu przemysłowego. Wymagają one jednak również surowców znajdujących się pod kontrolą naszych bezpośrednich konkurentów na arenie międzynarodowej. Polityka przemysłowa musi iść w parze ze zdecydowaną polityką handlową i zagraniczną, które z kolei muszą zapewniać dostęp do tych zasobów”⁽⁹⁾.

4.7. Polityka dotycząca surowców – wraz z innymi strategiami politycznymi – musi w sposób pozytywny przyczynić się do zapewniania dostaw dla europejskiego przemysłu, do zaspokajania popytu na unijne produkty i usługi, do poszanowania środowiska i ograniczenia wpływu działalności człowieka na klimat, a także do tworzenia godnych miejsc pracy. Korzyści te – gospodarcze, środowiskowe i społeczne – powinny być równomiernie rozłożone w całej UE. Ważne jest, aby skupić się nie tylko na surowcach zaklasyfikowanych jako krytyczne zgodnie z metodologią zaproponowaną przez Komisję Europejską. Należy uznać, że surowce, które stanowią zasadniczą część wielu łańcuchów wartości dostaw i których wydobycie jest również źródłem surowców krytycznych, mają strategiczne znaczenie.

4.8. Stałe i przewidywalne zapotrzebowanie UE na surowce krytyczne i strategiczne jest podstawowym warunkiem zacieśnienia wewnętrznych i światowych stosunków handlowych oraz wzmocnienia łańcuchów dostaw. Ponieważ popyt na surowce stale rośnie, UE powinna również nadal zwiększać swoje zdolności do pozyskiwania surowców na szczeblu krajowym i międzynarodowym. Niezawodność i przewidywalność łańcuchów dostaw jest kluczem do utrzymania produkcji przemysłowej i powiązanej infrastruktury w państwach członkowskich, a także koniecznym warunkiem zwiększenia odporności UE w zakresie surowców krytycznych.

4.9. Zapotrzebowanie na surowce krytyczne i strategiczne jest jednym ze wskaźników pozwalających ocenić i określić rodzaj mocy produkcyjnych przemysłu UE i potrzeby w zakresie kształcenia, szkolenia, przekwalifikowania, uczenia się przez całe życie i certyfikacji, które powinniśmy utrzymać w UE w celu sprostania globalnej konkurencji, oraz uniknąć nie tylko uzależnienia od niektórych surowców, ale również podporządkowania w dziedzinie innowacji, badań i rozwoju technologicznego.

4.10. Zdolność technologiczna i przemysłowa do zastępowania surowców krytycznych uznawana jest za niezbędną do zwiększenia odporności, lecz nie można jej wypracować w krótkim czasie bez znacznych i stałych inwestycji w badania naukowe i rozwój w celu odkrycia nowych materiałów. W porównaniu z dynamicznym rozwojem sytuacji w Chinach można stwierdzić, że odporność UE w zakresie surowców krytycznych można wzmocnić, realizując ambitne projekty mające na celu wzajemne połączenie i modernizację transeuropejskiej infrastruktury transportowej, energetycznej i ICT. Wszystko to można osiągnąć w kontekście Europejskiego Zielonego Ładu, tym samym utrzymując wystarczająco wysoki popyt na takie surowce w UE, który stabilizuje globalne łańcuchy dostaw i prowadzi do napływu nowych inwestycji nie tylko w branżach przetwarzających te surowce, ale również w programy badawczo-rozwojowe w zakresie zastępowania surowców krytycznych.

5. Uwagi szczegółowe

5.1. Komunikat KE jest krokiem naprzód, gdyż zawiera jasny plan obejmujący inicjatywy i działania, które należy podjąć na szczeblu europejskim. W związku z tym EKES zaleca, by Parlament Europejski i Rada poparły to podejście w celu zwiększenia odporności UE w zakresie surowców krytycznych.

5.2. Choć inwestycje w zakresie zrównoważonego wydobycia przyczyniają się do tworzenia podaży, miejsc pracy i postępu gospodarczego, muszą również zapewniać poprawę sytuacji społeczno-gospodarczej i środowiskowej w oparciu o społeczną odpowiedzialność przedsiębiorstw. Kluczową kwestią jest osiągnięcie równowagi między promowaniem zrównoważonego wydobycia w Europie a uzyskaniem aprobaty społeczeństwa. Zasadnicze znaczenie ma podnoszenie świadomości obywateli i obywateli.

⁽⁹⁾ Dz.U. C 364 z 28.10.2020, s. 108.

Europejski Zielony Ład, cele klimatyczne na 2030 i 2050 r. oraz popyt na surowce

5.3. Zielona gospodarka o obiegu zamkniętym wiąże się z obietnicą zmniejszenia naszej zależności od przywozu materiałów i energii, ograniczenia negatywnego wpływu UE na zdrowie i środowisko, opracowania przyszłych modeli gospodarczych oraz stworzenia większej liczby lokalnych miejsc pracy. Przyczyni się również do poprawy samo-wystarczalności i wyeliminowania problemów związanych z odpornością, które zostały uwidocznione w wyniku pandemii COVID-19 w odniesieniu do globalnych łańcuchów dostaw. EKES wzywał już do opracowania jasnej strategii, aby UE mogła „stać się światowym liderem w dziedzinie gospodarki o obiegu zamkniętym i czystych technologii. Będzie działać na rzecz dekarbonizacji sektorów energochłonnych”⁽¹⁰⁾.

5.4. W komunikacie Komisji Europejskiej nie wspomniano o kwestii górnictwa głębokomorskiego ani jej nie omówiono⁽¹¹⁾; nie starano się w nim również zmienić postrzegania branż wydobywczych jako nieprzyjaznych środowisku. Istnieją przypadki, w których są one przyjazne środowisku dzięki zrównoważonym praktykom górniczym.

5.5. Komisja sugeruje, że odpady wydobywcze są bogate w surowce krytyczne i mogą przyczynić się do stworzenia nowych rodzajów działalności gospodarczej. Poziom wymaganych inwestycji, a także poziom aprobaty społecznej dla takich działań pozostaje jednak niejasny. Możliwości gospodarcze wynikające z wykorzystania surowców krytycznych z odpadów wydobywczych są związane nie tylko z terenami kopalń węgla, ale także z miejscami wydobywania innych rud, takich jak żelazo, cynk czy nikiel.

5.6. Zwiększenie możliwości w zakresie recyklingu, wydobywania i przetwarzania metali ma zasadnicze znaczenie dla rozwoju ekologicznych i czystych technologii niezbędnych w kontekście transformacji energetycznej oraz, w szerszym zakresie, również ekologicznej transformacji przemysłu. Odzyskiwanie materiałów strategicznych i krytycznych ma kluczowe znaczenie, w związku z czym należy wdrożyć innowacyjne technologie sortowania i przetwarzania odpadów. Należy odpowiednio promować i wspierać finansowo oba sposoby pozyskiwania w obrębie UE – wydobywanie i ponowne użycie.

Unijny wykaz surowców krytycznych – metodyka przeprowadzania oceny

5.7. W oparciu o nowe osiągnięcia technologiczne należy przeprowadzać co dwa lata przegląd wykazu surowców krytycznych w UE. Komisja Europejska wspomina o monitorowaniu działań przedstawionych w przedmiotowym wniosku. Na poszczególnych etapach konieczne są oceny skutków z możliwością wprowadzania zmian/regulacji.

5.8. Komisja w swoim komunikacie podkreśliła, że poddawany okresowej ocenie wykaz surowców krytycznych jest również istotny dla propagowania zrównoważonego i odpowiedzialnego zaopatrzenia. Dlatego też metodologię stosowaną do okresowej oceny tego wykazu trzeba ponownie przeanalizować pod kątem zgodności z PDPC⁽¹²⁾, wytycznymi Ruggiego⁽¹³⁾, w tym podstawowymi prawami pracowniczymi MOP, deklaracją dotyczącą podstawowych zasad i praw w pracy, która obejmuje podstawowe normy pracy, i deklaracją MNE⁽¹⁴⁾, a także z celami zrównoważonego rozwoju ONZ⁽¹⁵⁾.

5.9. W metodologii przeprowadzania okresowej oceny wykazu surowców krytycznych należy skutecznie uwzględnić ryzyko naruszenia praw człowieka (w tym naruszeń praw człowieka związanych z działalnością gospodarczą w globalnych łańcuchach wartości⁽¹⁶⁾) lub zniszczenia środowiska w krajach będących potencjalnymi producentami. Należy zatem wskazać odpowiednie kryteria i włączyć je do metodyki przeprowadzania oceny. Ma to zasadnicze znaczenie, biorąc pod uwagę, że komisarz UE do spraw wymiaru sprawiedliwości pracuje nad dyrektywą w sprawie obowiązku zachowania należytej staranności, która ma zostać przedstawiona w pierwszej połowie 2021 r.

5.10. Surowce krytyczne są ogólnie rozumiane jako materiały pochodzące z sektora górniczego, jednak pojęcie to ma o wiele szerszy zakres. Dla przykładu: materiały drewnopochodne mogą być skutecznie wykorzystywane w znacznie liczniejszych zastosowaniach, niż to miało miejsce w przeszłości. Jest to dziedzina, która rozwija się bardzo dynamicznie, poczynając od wyrobów włókienniczych po nowe, lżejsze i bardziej przyjazne dla środowiska technologie wytwarzania akumulatorów. Ponadto wyjątkowe możliwości zwiększenia odporności gospodarki UE i stabilności geopolitycznej naszego

⁽¹⁰⁾ Dz.U. C 364 z 28.10.2020, s. 108.

⁽¹¹⁾ Zadaniem Międzynarodowej Organizacji Dna Morskiego jest umożliwienie prowadzenia w praktyce i zgodnie z prawem działalności w zakresie górnictwa głębokomorskiego.

⁽¹²⁾ Zob. przypis 2.

⁽¹³⁾ https://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf

⁽¹⁴⁾ Zob. przypis 4.

⁽¹⁵⁾ Zob. przypis 5.

⁽¹⁶⁾ Globalne łańcuchy wartości.

kontynentu tkwią w biogospodarce. Wykorzystanie materiałów odnawialnych przyczyniłoby się jednocześnie do złagodzenia zmiany klimatu i umożliwiło utrzymanie w ziemi emisjogennych paliw kopalnych, zapewniając tym samym odporność ekologiczną w sektorach paliw kopalnych.

Określenie możliwości pozyskiwania surowców w UE

5.11. Propozycja określenia możliwości pozyskiwania wtórnych surowców krytycznych z zasobów i odpadów UE jest kluczem do poprawy odporności UE w zakresie surowców. W związku z tym Komisja musi potraktować tę analizę priorytetowo i przeprowadzić ją do końca 2021 r. zamiast obecnie planowanego terminu 2022 r., tak aby dostępne dane były dobrze znane zainteresowanym stronom oraz społeczeństwu.

5.12. Wziąwszy pod uwagę obecny brak przeglądu i informacji na temat dostępności surowców wtórnych w UE, jako pierwszoplanową kwestię należy traktować monitorowanie materiałów strategicznych i krytycznych, zarówno sektorowych, jak i międzysektorowych, między innymi z wykorzystaniem narzędzi cyfrowych i dużych zbiorów danych.

Górnictwo, umiejętności związane z tym sektorem oraz przyzwolenie społeczne na prowadzenie działalności

5.13. Działalność związana z wydobywaniem surowców ma zasadnicze znaczenie w kontekście ograniczania ryzyka związanego z dostawami, np. dostarczania materiałów na potrzeby wdrażania technologii niskoemisyjnych i rolnictwa oraz zwiększania odporności łańcuchów wartości w sektorze produkcji. Europejski sektor minerałów może zapewnić dostępność podstawowych materiałów niezbędnych na potrzeby obecnych i przyszłych technologii w celu stworzenia neutralnej dla klimatu, ukierunkowanej na usługi i dobrobyt oraz zasobooszczędnej gospodarki o obiegu zamkniętym, jednocześnie pozyskując surowce w sposób zrównoważony i odpowiedzialny.

5.14. Ponadto w porównaniu z państwami niebędącymi członkami UE działalność w sektorze górnictwem w Europie jest prowadzona zgodnie z najwyższymi normami środowiskowymi i standardami społecznymi. W kontekście przemysłu europejskiego podjęto zobowiązanie do wnoszenia istotnego wkładu na rzecz złagodzenia zmiany klimatu: nie tylko stale bada się metody obniżania emisyjności w celu skutecznego i efektywnego zaspokajania stale rosnącego popytu na zasoby, ale także umożliwia się innym rodzajom działalności gospodarczej zwiększenie ich efektywności ekologicznej.

5.15. Faktem jest, że istnieje bardzo niewiele przykładów wywozu surowców z krajów rozwijających się, który sprzyjałby zrównoważonemu rozwojowi gospodarczemu i społecznemu korzystnemu dla szerokich grup ludności. Często mamy raczej do czynienia z wyciskiem społecznym i zanieczyszczeniem środowiska. Zazwyczaj jedynie garstka podmiotów odnosi z tego korzyści i znajduje się po stronie wygranych.

5.16. Surowce muszą nie tylko służyć zagwarantowaniu dobrobytu gospodarczego w Europie, lecz także stanowić podstawę zrównoważonego – tzn. zgodnego z wymogami społecznymi i środowiskowymi – rozwoju gospodarczego w krajach pochodzenia. W związku z tym UE powinna przyjąć proaktywną rolę i stanowczo wspierać wszelkie możliwe wysiłki przedsiębiorstw, które odchodzą od dotychczasowej polityki jednostronnego zabezpieczania jak najtańszych surowców na rzecz nowego podejścia opartego na partnerstwie strategicznym. Takie partnerstwo strategiczne musi w sprawiedliwy sposób uwzględniać potrzeby i interesy gospodarcze, społeczne i ekologiczne zarówno krajów będących dostawcami, jak i odbiorcami surowców, a także wspierać i promować rozwój społeczno-gospodarczy w krajach pochodzenia, o którego kierunku one same by decydowały. Dzięki stworzeniu równych warunków partnerstwa można osiągnąć wysoki poziom zaufania, trwałości, bezpieczeństwa i niezawodności w stosunkach handlowych we wspólnym interesie i w oparciu o wzajemny szacunek.

5.17. Należy zawsze zestawiać lokalne problemy związane z ochroną środowiska z korzyściami, jakie podobne projekty mogą przynieść dla wyeliminowania europejskich i światowych problemów związanych z emisją CO₂, takich jak na przykład zapotrzebowanie na większą ilość miedzi. Takie równoważenie powinno stanowić element ustalania priorytetów w zakresie projektów górniczych w Europie. Wspomniane ustalanie priorytetów powinno również uwzględniać regionalne kwestie gospodarcze.

5.18. Sam dostęp do surowców nie wystarczy, jeśli w UE nie będzie zakładów przetwórczych wykorzystujących zaawansowane technologie. Komisarz Thierry Breton stwierdził, że „w odniesieniu do surowców krytycznych celem jest uruchomienie europejskiego potencjału w zakresie górnictwa i rafinacji przed początkiem następnego dziesięciolecia”. Nie jest to wystarczająco ambitne. W związku z tym EKES zaleca, by UE promowała pilne inwestycje oraz wspólne uregulowane zachęty dla inwestorów. Aby przyspieszyć strategiczną autonomię Europy w odniesieniu do surowców krytycznych, należy rozważyć utworzenie europejskiego partnerstwa (Horyzont Europa) lub IPCEI. Taki projekt powinien obejmować cały łańcuch dostaw surowców krytycznych: ocenę krajowych źródeł minerałów, górnictwo, wytopianie,

przetwarzanie, recykling, ponowne wykorzystanie. Jeżeli chodzi o baterie, kluczowe znaczenie dla osiągnięcia dwójki transformacji ekologicznej i cyfrowej będzie miało ustanowienie w pełni zintegrowanego krajowego łańcucha wartości ziem rzadkich.

5.19. W Europie realizowane są cztery kluczowe projekty przemysłowe w zakresie zrównoważonego wydobycia i przetwarzania o łącznej wartości prawie 2 mld EUR. Oczekuje się, że do 2025 r. pokryją one 80 % naszego zapotrzebowania na lit w sektorze baterii. Projekty te mogłyby stać się inspiracją do uwzględnienia innych surowców o kluczowym znaczeniu w kontekście europejskich łańcuchów wartości w większej liczbie strategicznych sektorów.

5.20. W przemyśle korzysta się już z automatyzacji, transformacji cyfrowej, technologii blockchain i sztucznej inteligencji, jednak należy zbadać możliwości wykorzystania programu Copernicus, aby zidentyfikować nowe miejsca występowania surowców i monitorować ślad środowiskowy. Ponadto EKES zalecił już „opracowanie regulacyjnego planu działania UE dotyczącego wyzwań związanych z transformacją cyfrową sektora surowców, który to plan obejmowałby takie zagadnienia jak cyberbezpieczeństwo, sztuczna inteligencja, automatyzacja, wielopoziomowe sprawowanie rządów oraz górnictwo morskie i kosmiczne”⁽¹⁷⁾.

5.21. Należy opracować nowe metody wydobywania, odzyskiwania i produkcji. Powinny one spełniać najwyższe normy środowiskowe i standardy społeczne. Wykorzystywanie zasobów ze składowisk i odpadów przerobczycy w UE stanowi potencjalne źródło surowców krytycznych i strategicznych. Tymczasem specjaliści ds. ochrony środowiska nalegają na włączenie społeczności lokalnych w proces decyzyjny dotyczący przyszłych terenów kopalń.

5.22. Umiejętności w zakresie wydobywania można wykorzystywać przy eksploatacji metali i minerałów, prawdopodobnie nawet w tych samych regionach. Mechanizm sprawiedliwej transformacji zapewni wsparcie regionów górniczych i regionów o wysokiej emisji dwutlenku węgla poprzez finansowanie zrównoważonej infrastruktury dostępne w ramach programu Invest EU. Potrzebne są jednak czas i zachęty dla inwestorów, a także przepisy dotyczące usprawnionych procedur udzielania zezwoleń (rozwiązaniem mogłoby być rozporządzenie UE). Kluczowymi wymogami dla wszystkich przyszłych projektów UE są standardy społeczne, środowiskowe oraz normy w zakresie zrównoważonego rozwoju.

5.23. Jednym z podstawowych warunków skutecznej polityki w zakresie materiałów miejscowego pochodzenia dotyczącej tworzenia większej liczby, bardziej ekologicznych i lepiej płatnych miejsc pracy w krajach bogatych w minerały jest dostępność wymaganych umiejętności i zdolności umożliwiających zaspokojenie zapotrzebowania przemysłu w całym cyklu życia kopalni. Kluczowe znaczenie ma również rozwijanie nowych umiejętności i dostosowywanie tych już istniejących, aby szybko reagować na zmiany technologiczne. W ostatnich badaniach potwierdzono prawdopodobny wpływ nowych technologii na charakter pracy oraz podkreślono, w jaki sposób w sektorze górniczym wymagane będą nowe umiejętności nie tylko w odniesieniu do nowych zawodów, ale również do tych już istniejących, ponieważ obecne stanowiska operacyjne będą najprawdopodobniej musiały zostać przystosowane do automatyzacji. Zwolnieniom należy zapobiegać za pomocą dialogu społecznego, przekwalifikowując pracowników i zapewniając im dostęp do nowych stanowisk i miejsc pracy tworzonych przez nowe technologie i procesy recyklingu.

5.24. Niezwykle istotne znaczenie mają kształcenie, szkolenie, przekwalifikowanie i certyfikacja, a także to, by odbywały się one za pośrednictwem dialogu społecznego z myślą o przyszłości przemysłu. Nabywanie niezbędnych umiejętności wymaga czasu i środków finansowych. Przedmioty z zakresu specjalistycznych dziedzin takich jak geologia, metalurgia czy górnictwo mogłyby być objęte programami nauczania nawet na studiach pierwszego stopnia.

Inwestycje

5.25. Poszukiwania to działalność obciążona wysokim ryzykiem, która powoduje znaczny wzrost kosztów inwestycji. Ograniczenie ryzyka poprzez gwarancje kredytowe i systemy amortyzacji może stanowić istotne wsparcie w zakresie inwestycji. Inne zachęty podatkowe obejmują ulgi podatkowe i pomoc państwa. Mechanizmy te stosowane są na szeroką skalę w górnictwie i przetwórstwie na całym świecie, ale nie w UE.

5.26. Należy opracować i zaprojektować skuteczny system zachęt finansowych w celu wsparcia transformacji ekologicznych branż związanych z gospodarowaniem odpadami. Ponadto należy nakładać kary za trwonienie cennych zasobów pozyskiwanych z odpadów.

⁽¹⁷⁾ Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 37.

5.27. Zwiększenie zdolności UE do skutecznego zajęcia się problemem stosowanych przez naszych partnerów międzynarodowych taryfowych i pozataryfowych barier handlowych, między innymi w dziedzinie dumpingu i zamówień publicznych, ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia równych warunków działania w dziedzinie handlu surowcami.

5.28. Europa potrzebuje znacznych inwestycji w badania i rozwój, aby utrzymać pozycję lidera w globalnych łańcuchach wartości. Dotrzymanie kroku innym potęgom gospodarczym jest istotne i wymaga ścisłej koordynacji instrumentów w ramach różnych kierunków polityki, w tym nowej strategii przemysłowej i polityki handlowej UE. Wdrażanie rozporządzenia w sprawie monitorowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych odgrywa coraz ważniejszą rolę w kontekście ochrony strategicznych łańcuchów wartości UE.

5.29. UE musi zwracać szczególną uwagę na monitorowanie globalnych rynków surowcowych oraz rozwoju strategicznych łańcuchów dostaw. Wszystkie państwa członkowskie i zainteresowane strony muszą przekazywać wiarygodne i kompletne informacje za pośrednictwem standaryzowanych formatów sprawozdawczych.

5.30. Inwestycje związane z transformacją ekologiczną realizowane przez unijne przedsiębiorstwa w sektorze wydobywczym, przetwórczym i recyklingu muszą wspierać działania w dziedzinie przemysłu w celu zaangażowania się w transformację i osiąganie postępów w realizacji celów neutralności klimatycznej⁽¹⁸⁾. Sektor powinien mieć łatwy dostęp do zrównoważonego finansowania, ale tylko wtedy, gdy jego planowane inwestycje, plany z zakresu badań i rozwoju oraz projekty transformacji przemysłowej wyraźnie wykazują poszanowanie zasad dotyczących celów klimatycznych, pełnego i produktywnego zatrudnienia, zrównoważonego wzrostu gospodarczego i godnej pracy dla wszystkich. EKES wspominał już we wcześniejszej opinii, że „zrównoważony wzrost powinien odnosić się do wymiaru środowiskowego, gospodarczego, społecznego i związanego z ładem korporacyjnym w ramach zrównoważonego, globalnego i kompleksowego podejścia spójnego ze wszystkimi celami zrównoważonego rozwoju i porozumieniem klimatycznym z Paryża. Należy ustanowić minimalne warunki przekrojowe, których nie można zastąpić”⁽¹⁹⁾.

5.31. Ponadto należy wspierać projekty górnicze wykazujące te same zobowiązania i zachęcać do nich w ramach IPCEI (ważny projekt stanowiący przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania) i PCI (projekt będący przedmiotem wspólnego zainteresowania). Ocena wkładu takich inwestycji i projektów powinna się również koncentrować na identyfikacji wszelkich działań w zakresie pseudoekologicznego marketingu lub wprowadzających w błąd informacji.

Handel i wymiar międzynarodowy

5.32. Chiny zapewniają obecnie 98 % dostaw metali ziem rzadkich do UE. Stoimy u progu epoki wielkiej konkurencji geopolitycznej, w związku z czym rozwinięcie skutecznej dyplomacji gospodarczej na szczeblu UE jest kluczem do zapewnienia dostępu do zróżnicowanych dostawców, przy jednoczesnym inwestowaniu w możliwości ponownego użycia i recyklingu. EKES nalega więc na tworzenie strategicznych partnerstw z państwami o podobnych poglądach w ramach wielostronnej współpracy, aby uniknąć sytuacji, w której zakłócenia w dostawach (czasami o podłożu politycznym) spowodują zastoje w zaawansowanych przemysłowych łańcuchach wartości w UE.

5.33. Wzmacnianie roli euro jako waluty międzynarodowej i referencyjnej ma zasadnicze znaczenie dla zapobiegania zmienności cen oraz ograniczenia zależności unijnych zainteresowanych stron od dolara amerykańskiego. Komisja Europejska powinna szukać sposobów, aby zachęcać do handlu surowcami krytycznymi w euro, korzystając z dostępnych instrumentów dyplomacji gospodarczej i polityki handlowej. W tym względzie Komitet przyjmuje z zadowoleniem komunikat Komisji Europejskiej „Europejski system gospodarczy i finansowy: wspieranie otwartości, wytrzymałości i odporności”⁽²⁰⁾.

⁽¹⁸⁾ Sprawozdanie McKinseya, 3 grudnia 2020 r., „How the European Union could achieve net-zero emissions at net-zero cost” (W jaki sposób Unia Europejska mogłaby osiągnąć zerowe emisje netto przy zerowym koszcie netto): „osiągnięcie zerowych emisji netto wymagałoby inwestycji rzędu 28 bln EUR w czyste technologie i techniki w ciągu najbliższych 30 lat”. „W tym z 5,4 bln EUR zainwestowano by około 1,5 bln EUR w sektorze budowlanym (29 %), 1,8 bln EUR na energię (33 %), 410 mld EUR na przemysł (8 %), 76 mld EUR na rolnictwo (około 1 %) i 32 mld EUR na transport (poniżej 1 %). Około 1,5 bln EUR (28 %) sfinansowałoby infrastrukturę w celu poprawy przesyłania i dystrybucji energii we wszystkich sektorach”.

⁽¹⁹⁾ Dz.U. C 62 z 15.2.2019, s. 73, „Plan działania na rzecz zrównoważonego finansowania”.

⁽²⁰⁾ COM(2021) 32 final, 19 stycznia 2021 r., komunikat do Parlamentu Europejskiego, Banku Centralnego i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0032>.

5.34. Wywóz surowców wtórnych musi być dozwolony tylko wówczas, gdy uzasadniają go względy zrównoważonego rozwoju. UE powinna jednak dążyć do zmiany reguł gry i zezwalać na wywóz odpadów zawierających cenne materiały wyłącznie w przypadkach, w których takie działanie jest użyteczne z punktu widzenia zrównoważonego rozwoju. Konkretnie oznacza to, że wywóz tego rodzaju odpadów powinien mieć miejsce tylko wtedy, gdy w miejscu przeznaczenia normy środowiskowe i standardy społeczne oraz środki łagodzące skutki klimatyczne są równoważne z normami UE.

5.35. Należy zacieśnić współpracę międzynarodową w ramach OECD, Organizacji Narodów Zjednoczonych, Światowej Organizacji Handlu i G-20, mając na uwadze zrównoważony rozwój przemysłu w przyszłości oraz zainteresowanie UE zapewnieniem dostępu do surowców krytycznych. Zapewnienie równych warunków działania w stosunku do innych części świata ma zasadnicze znaczenie dla europejskich zainteresowanych stron. UE musi wykorzystać wszystkie dostępne instrumenty, w tym umowy handlowe i partnerstwa strategiczne, aby stworzyć warunki ułatwiające prowadzenie unijnych spółek joint venture w państwach trzecich bogatych w zasoby, zwłaszcza w Afryce i Ameryce Południowej, mając jednocześnie na uwadze odpowiedzialne pozyskiwanie surowców i najlepsze praktyki biznesowe. Niezbędne jest również włączenie krajów Bałkanów Zachodnich do łańcucha dostaw UE.

Bruksela, dnia 25 marca 2021 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
