SPRAWOZDANIE SPECJALNE 04/2026 **PL**

Surowce krytyczne niezbędne do transformacji energetycznej

Unijna polityka stoi na niestabilnym gruncie

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

Spis treści

Punkty

01-22 | Najważniejsze informacje o kontroli 01

01-05 | Dlaczego Trybunał skontrolował ten obszar?

06-22 | Co ustalił i zaleca Trybunał?

23-104 | Omówienie uwag Trybunału 02

23-38 | Unijna polityka surowcowa wyznacza strategiczny kierunek działań, ale nie opiera się na mocnych fundamentach

25-30 | W unijnych wykazach wskazano kluczowe surowce, ale w danych, prognozach i metodach stanowiących podstawę tych wykazów występują niedociągnięcia

31-34 | Poziomy docelowe dotyczące surowców strategicznych wyznaczają kierunek działań, ale nie są odpowiednio uzasadnione

35-38 | Trudno ocenić wpływ finansowania UE na podaż surowców krytycznych

39-53 | Wysiłki na rzecz dywersyfikacji importu nie przyniosły jeszcze wymiernych rezultatów

42-48 | Zakłócenia w handlu ograniczają dostęp do surowców krytycznych, a jednocześnie nie można określić wpływu działań zewnętrznych UE na dostawy

49-53 | Partnerstwa strategiczne pozwalają zacieśnić współpracę, ale w niewielkim stopniu przyczyniają się do zabezpieczenia dostaw surowców

54-75 | Bariery o charakterze finansowym, prawnym i administracyjnym utrudniają postępy w rozwoju produkcji wewnątrzunijnej

57-60 | Działalność poszukiwawcza ma niewielki zakres i jest obarczona dużym ryzykiem

61-64 | Brak technologii i spadająca liczba zakładów hamują przeróbkę surowców w UE

65-69 | Finansowanie działalności poszukiwawczej, wydobycia i przeróbki surowców krytycznych w UE dopiero się rozpoczyna

70-75 | Długotrwały i złożony proces wydawania pozwoleń stwarza bariery dla prowadzenia wydobycia w UE

76-90 | Potencjał zrównoważonego zarządzania zasobami nie jest w pełni wykorzystywany

78-81 | Zastępowanie surowców krytycznych nie zostało uwzględnione w przepisach UE w wystarczającym zakresie, a realizacja krajowych planów dotyczących obiegu zamkniętego prawdopodobnie się opóźni

82-86 | Nie określono celów UE, które zachęcałyby do recyklingu wszystkich surowców krytycznych

87-90 | Bariery rynkowe utrudniające recykling surowców krytycznych i przeszkody regulacyjne osłabiają konkurencyjność przemysłu

91-104 | Uznanie danego projektu za unijny projekt strategiczny może przynieść pewne korzyści, ale wiele z tych projektów będzie miało trudności z zapewnieniem dostaw dla UE do 2030 r.

94-99 | Uznanie danego projektu za projekt strategiczny może przynieść pewne korzyści, ale nadal występują problemy związane z wydawaniem pozwoleń i finansowaniem

100-104 | Wiele projektów strategicznych będzie miało trudności z zapewnieniem dostaw dla UE do 2030 r.

Załączniki

Załącznik I – O kontroli

Załącznik II – Liczba surowców objętych monitorowaniem wzrosła od 2011 r.

Załącznik III – Dane dotyczące recyklingu są nieaktualne i niekompletne

Załącznik IV – Niewielki zakres i stopień szczegółowości danych na temat handlu

Załącznik V – Porównanie wykazów surowców krytycznych i surowców strategicznych

Załącznik VI – Wymogi dotyczące monitorowania określone w akcie w sprawie surowców krytycznych

Załącznik VII – Analiza próby 19 wybranych projektów

Skróty i akronimy

Glosariusz

Odpowiedzi Komisji

Kalendarium

Zespół kontrolny

01

Najważniejsze informacje o kontroli

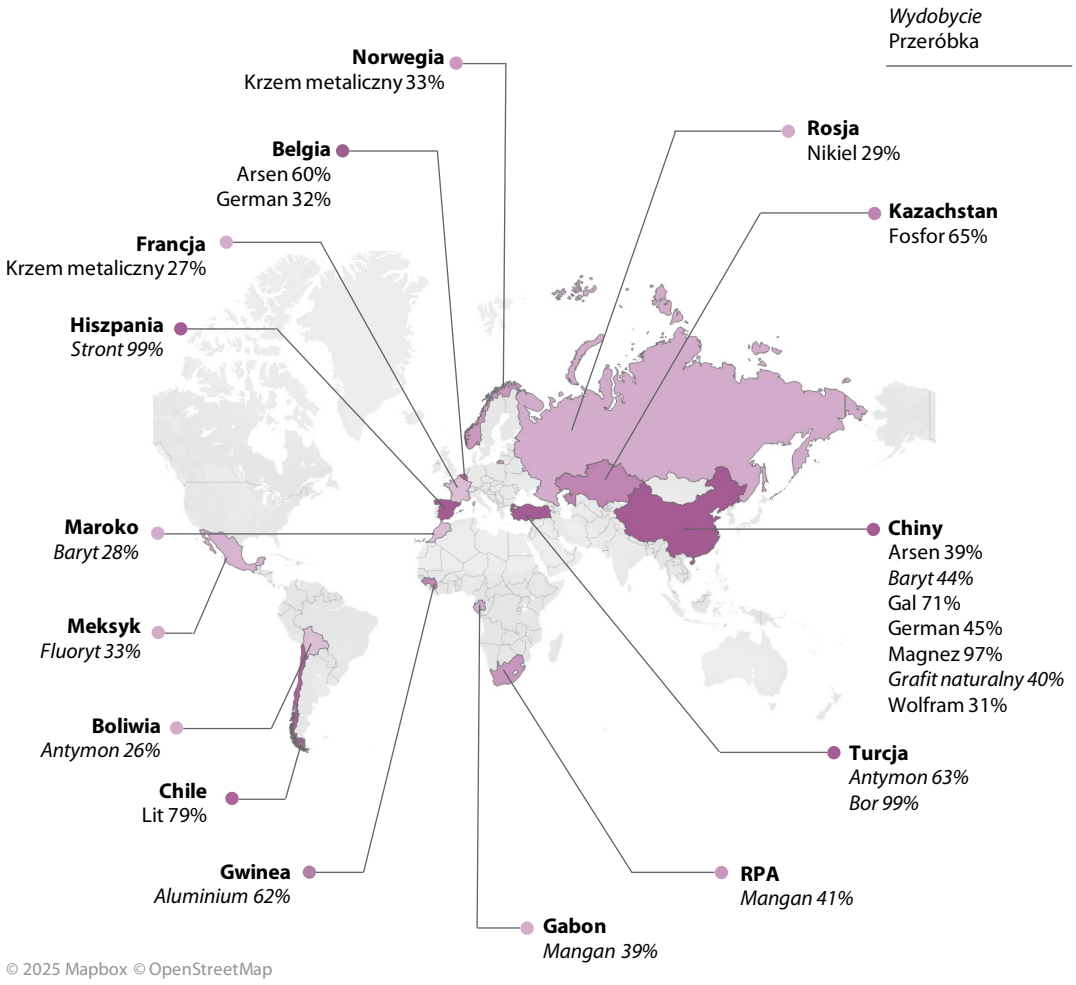
Dlaczego Trybunał skontrolował ten obszar?

01 UE wyznaczyła sobie ambitne cele w zakresie energii i klimatu, zobowiązując się do osiągnięcia zerowych emisji netto gazów cieplarnianych do 2050 r. oraz do wytwarzania co najmniej 42,5% energii ze źródeł odnawialnych do 2030 r. Ten proces zielonej transformacji wymaga wdrożenia na dużą skalę technologii wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych, takich jak turbiny wiatrowe, baterie i panele słoneczne.

02 Wszystkie te technologie wymagają z kolei surowców krytycznych, takich jak lit, nikiel, kobalt, miedź i metale ziem rzadkich. Oczekuje się zatem, że zużycie tych surowców znacznie wzrośnie. W konsekwencji zapewnienie odpowiedniego zaopatrzenia w surowce krytyczne stało się kluczowym celem polityki energetycznej i przemysłowej UE.

03 Popyt na surowce krytyczne można zaspokoić przez import, produkcję wewnątrzunijną i bardziej zrównoważone zarządzanie zasobami. Większość niezbędnych minerałów jest wydobywana i przetwarzana poza UE, a w wielu wypadkach źródłem dostaw jest jedynie jedno lub kilka państw spoza UE (***rys. 1***). Przykładowo Chiny pokrywają 97% zapotrzebowania UE na magnez (wykorzystywanego w elektrolizerach wytwarzających wodór), a Turcja dostarcza UE 99% boru (wykorzystywanego w panelach fotowoltaicznych). Sytuacja ta stanowi zagrożenie dla strategicznej autonomii UE i zwraca uwagę na potrzebę zwiększenia produkcji wewnątrzunijnej i bardziej efektywnego wykorzystania zasobów.

Rys. 1 | Główni dostawcy wybranych surowców krytycznych do UE



Uwaga: Na rysunku przedstawiono informacje na temat głównych dostawców 18 surowców krytycznych istotnych w procesie transformacji energetycznej, w przypadku których ponad 25% dostaw do UE pochodzi z jednego państwa (z ogólnej liczby 26 surowców krytycznych istotnych w procesie transformacji energetycznej, dane za lata 2016–2020).

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji Komisji.

04 W ostatnich latach UE podjęła działania w celu zwiększenia bezpieczeństwa dostaw materiałów krytycznych, w tym przyjęła plan działania w sprawie surowców krytycznych i akt w sprawie surowców krytycznych. W niniejszym sprawozdaniu przeanalizowano rezultaty tych działań. W zamierzeniu sprawozdanie ma wnieść wkład w dyskusje na temat tego obszaru polityki przed osiągnięciem kamienia milowego na 2030 r. i usprawnić trwające wdrażanie aktu w sprawie surowców krytycznych, zarówno na szczeblu państw członkowskich, jak i Komisji.

05 Celem kontroli była ocena, czy działania podjęte na szczeblu UE zapewniają długoterminowe bezpieczeństwo dostaw surowców krytycznych potrzebnych w procesie transformacji energetycznej UE. Kontrolerzy Trybunału sprawdzili, czy:

- w unijnej polityce dotyczącej surowców wyznaczono jasny kierunek działań i czy opiera się ona na solidnych podstawach;
- dywersyfikacja importu zaczyna przynosić wymierne rezultaty;
- usunięto bariery utrudniające rozwój produkcji wewnątrzunijnej;
- w pełni wykorzystuje się znaczne możliwości zrównoważonego zarządzania zasobami;
- strategiczne projekty UE mogą zwiększyć bezpieczeństwo dostaw surowców krytycznych w obrębie samej UE.

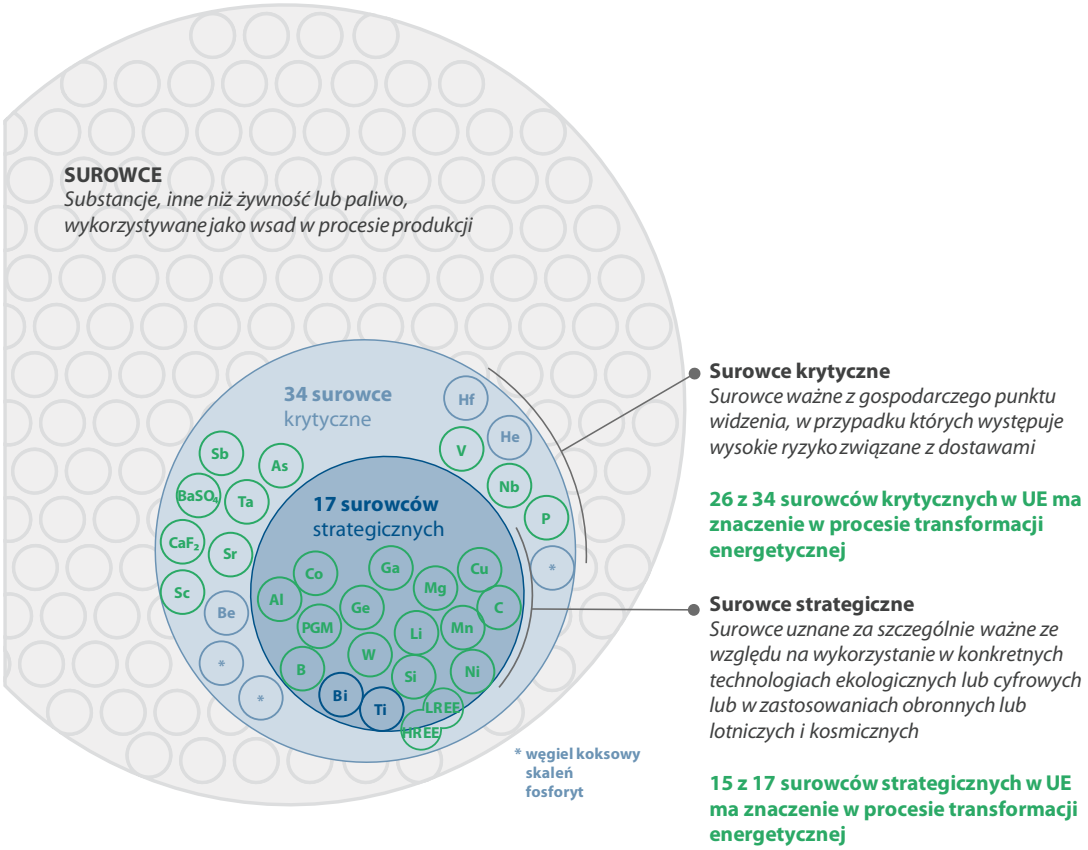
Co ustalił i zaleca Trybunał?

06 Aby zapewnić bezpieczne dostawy surowców krytycznych, UE dąży do dywersyfikacji importu, zwiększenia produkcji wewnątrzunijnej i bardziej zrównoważonego zarządzania zasobami, ale ma trudności z pokonywaniem wyzwań na drodze do osiągnięcia tych celów. Wprawdzie w akcie w sprawie surowców krytycznych wyznaczono strategiczny kierunek działań, nie uzasadniono jednak wyznaczonych poziomów docelowych, a wykorzystane dane wyjściowe nie są rzetelne. Wysiłki na rzecz dywersyfikacji importu nie przyniosły jeszcze wymiernych rezultatów, a istniejące bariery utrudniają rozwój produkcji i recyklingu w samej UE. Choć w ramach projektów strategicznych można szybciej uzyskać pozwolenia i gwarantują one większą widoczność działań, w przypadku wielu z tych projektów wystąpią trudności z zapewnieniem dostaw dla UE w perspektywie do 2030 r.

Unijna polityka surowcowa wyznacza strategiczny kierunek działań, ale nie opiera się na mocnych fundamentach

07 UE wykorzystuje wykazy do identyfikacji kluczowych surowców. Pierwszy wykaz surowców krytycznych – zdefiniowanych jako istotne z gospodarczego punktu widzenia i obciążone znacznym ryzykiem związanym z dostawami – został opublikowany w 2011 r. Następnie sporządzono pięć kolejnych wykazów. Ponadto w akcie w sprawie surowców krytycznych z 2024 r. przedstawiono wykaz 17 surowców strategicznych. Stanowią one podzbiór surowców krytycznych (***rys. 2***), które są szczególnie istotne w kontekście przyszłego popytu w sektorach strategicznych, w tym w sektorze wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych. Trybunał stwierdził, że wykazy te są użytecznymi narzędziami pozwalającymi wskazać priorytetowe działania oraz że jakość informacji na temat podaży i popytu, na których opierają się te wykazy, poprawiła się na przestrzeni lat. Niemniej w danych handlowych wykorzystywanych do tworzenia list surowców krytycznych i strategicznych występują luki, a do tego pojawiają się problemy z metodyką oraz prognozami popytu na surowce strategiczne. Uchybienia te zmniejszają wiarygodność obu wykazów (pkt ***25***–***30***).

Rys. 2 | Grupy surowców



Uwaga: Istnieją dwa rodzaje metali ziem rzadkich sklasyfikowane jako odrębne surowce krytyczne: metale lekkie ziem rzadkich i metale ciężkie ziem rzadkich. Niektóre metale z obu grup łączy się w jeden surowiec strategiczny określany mianem metali ziem rzadkich do produkcji magnesów trwałych.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

08 Poziomy docelowe określone w akcie wyznaczają kierunek działań dla państw członkowskich i przemysłu, są jednak niewiążące i obejmują jedynie surowce strategiczne. Nie podano też dla nich stosownego uzasadnienia. Ponadto nie ustanowiono metody ważenia wkładu poszczególnych surowców w osiągnięcie założonych poziomów docelowych. Nie jest również jasne, w jaki sposób surowce te przyczyniają się do osiągnięcia poziomów docelowych dotyczących wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych i tych określonych w unijnym akcie w sprawie przemysłu neutralnego emisyjnie (pkt *31*–*34*).

09 UE udostępnia finansowanie na rzecz inicjatyw związanych z surowcami krytycznymi, ale jest ono rozproszone między różne programy, instrumenty i różne dyrekcje generalne Komisji. Komisja nie monitoruje rezultatów wypracowanych dzięki temu finansowaniu i nie oceniła do tej pory jego wpływu na podaż w UE. Jak dotąd wykorzystanie funduszy UE na wspieranie projektów w państwach spoza UE miało niewielki zakres (pkt *35*–*38*).

Zalecenie 1

Wzmocnienie fundamentów unijnej polityki surowcowej

Komisja powinna:

a) poprawić wiarygodność wykazów surowców krytycznych i strategicznych, uszczegóławiając wykorzystywane dane na temat handlu, a także udoskonalając metodykę i prognozy popytu na surowce strategiczne;

b) zapewnić, by przyszłe poziomy docelowe dotyczące surowców były dobrze uzasadnione, oraz wyjaśnić, w jaki sposób przyczyniają się one do osiągnięcia poziomów docelowych dotyczących wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych i tych określonych w unijnym akcie w sprawie przemysłu neutralnego emisyjnie;

c) zagwarantować, że ustanowiona zostanie jasna metoda ważenia wkładu poszczególnych surowców w osiągnięcie poziomów docelowych dotyczących surowców;

d) monitorować unijne finansowanie na rzecz projektów i inicjatyw związanych z surowcami krytycznymi oraz ocenić jego wpływ na podaż w UE.

Termin realizacji: 2027 r.

Wysiłki na rzecz dywersyfikacji importu nie przyniosły jeszcze wymiernych rezultatów

10 UE jest obecnie w dużym stopniu uzależniona od importu surowców z państw trzecich. Akt w sprawie surowców krytycznych zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia, aby do 2030 r. nie więcej niż 65% każdego z 17 wskazanych w akcie surowców strategicznych pochodziło z jednego państwa spoza UE. Jeśli chodzi o etap przeróbki, obecnie ten próg przekraczają cztery surowce strategiczne istotne w procesie transformacji energetycznej (lit, magnez, gal i metale ziem rzadkich). Jeśli chodzi natomiast o wydobycie, ponad 65% dostaw boru do UE pochodzi z jednego państwa spoza UE (pkt *39*–*40*).

11 W ostatnich latach UE zintensyfikowała działania zewnętrzne związane z surowcami krytycznymi, podejmując tę kwestię również w ramach zawieranych umów o wolnym handlu. Trudno jednak jednoznacznie ocenić, w jakim zakresie działania te doprowadziły do zwiększenia dostaw, ponieważ dane ilościowe nie są obecnie dostępne. Jednocześnie zakłócenia w handlu i kryzysy geopolityczne zagrażają bezpieczeństwu dostaw do UE (pkt *42*–*48*).

12 Trybunał stwierdził, że inne wysiłki na rzecz dywersyfikacji importu, takie jak partnerstwa strategiczne i plany wspólnych działań z państwami spoza UE, pozwalają zacieśnić współpracę, ale w niewielkim stopniu przyczyniają się do zagwarantowania bezpieczeństwa dostaw surowców krytycznych. Choć Komisja ogólnie monitoruje postępy we wdrażaniu, nie monitoruje jednak wpływu tych inicjatyw na podaż. Brak wymiernych rezultatów wynika częściowo z braku planów działania lub opóźnień w ich realizacji oraz z braku odpowiednich konkretnych projektów dotyczących dostaw surowców do UE (pkt *49*–*53*).

Zalecenie 2

Zapewnienie, aby wysiłki na rzecz dywersyfikacji importu doprowadziły do zwiększenia bezpieczeństwa dostaw surowców krytycznych

Komisja powinna:

a) przeanalizować wpływ umów handlowych UE zawierających postanowienia dotyczące surowców krytycznych w celu ustalenia, czy umowy te prowadzą do zwiększenia bezpieczeństwa dostaw surowców krytycznych do UE, oraz, na tej podstawie, udoskonalić treść przyszłych umów;

b) przeprowadzać regularną ocenę partnerstw strategicznych, aby określić ich wkład w zapewnienie dostaw surowców krytycznych do UE, oraz zidentyfikować udane inicjatywy, które można powielić, tak aby lepiej wspierać wdrażanie wszystkich partnerstw tego rodzaju.

Termin realizacji: 2026 r.

Bariery o charakterze finansowym, prawnym i administracyjnym utrudniają postępy w rozwoju produkcji wewnątrzunijnej

13 Produkcja surowców krytycznych wymaga działań w zakresie poszukiwania, wydobycia i przeróbki surowców, które w UE prowadzi się jedynie na niewielką skalę. W akcie w sprawie surowców krytycznych określono niewiążący poziom docelowy zakładający zwiększenie unijnego wydobycia materiałów strategicznych do 10% i przetwarzania do 40%. Trybunał stwierdził, że bariery o charakterze finansowym, prawnym i administracyjnym utrudniają postępy w tym zakresie.

14 Poszukiwanie złóż w UE nadal odbywa się jedynie na niewielką skalę. Dopiero niedawno zaczęto podejmować działania na rzecz usprawnienia wstępnych badań poszukiwawczych, tj. określenia, czy istnieją zasoby nadające się do wydobycia. Działania te mają być prowadzone w szczególności w ramach badań EuroGeoSurveys i krajowych programów poszukiwawczych. Bardziej ukierunkowane i zaawansowane poszukiwania minerałów są przedsięwzięciami wysokiego ryzyka o niskim wskaźniku powodzenia (pkt ***57***–***60***).

15 Surowce krytyczne są poddawane przeróbce głównie poza UE. Mały zakres przeróbki w UE wynika z braku odpowiedniej technologii i spadku liczby zakładów. W 2025 r. Komisja podjęła szereg działań mających na celu zwiększenie konkurencyjności wielu sektorów i rozwiązanie problemu wysokich kosztów energii. Na tym wczesnym etapie trudno jeszcze ocenić, w jaki sposób lub w jakim stopniu inicjatywy te przyczynią się do poprawy sytuacji w zakresie przeróbki surowców krytycznych w UE (pkt ***61***–***64***).

16 Rządy państw członkowskich i europejskie banki publiczne planują zwiększenie inwestycji w tym sektorze. Działalność w zakresie poszukiwań, wydobycia i przeróbki w UE napotyka jednak obecnie znaczne trudności, jeśli chodzi o zapewnienie potrzebnego finansowania. Aby ułatwić inwestycje, Komisja zobowiązała się, że włączy do końca 2021 r. do unijnej systematyki dotyczącej zrównoważonego rozwoju kryteria zrównoważonego finansowania w odniesieniu do górnictwa i przeróbki surowców, ale do tej pory nie przedstawiła stosownego wniosku ustawodawczego (pkt ***65***–***69***).

17 Długotrwały i złożony proces wydawania pozwoleń nadal stanowi poważną barierę i opóźnia rozpoczęcie realizacji projektów wydobywczych w UE. Poza przeszkodami administracyjnymi na czas potrzebny na wydanie pozwolenia wpływają również względy środowiskowe i społeczne. Komisja wyjaśniła warunki wydobycia surowców na obszarach Natura 2000, ale nie uczyniła tego w odniesieniu do ramowej dyrektywy wodnej. Również w akcie w sprawie surowców krytycznych podjęto kwestię barier związanych z wydawaniem pozwoleń, przede wszystkim wprowadzając rozwiązania w postaci punktów kompleksowej obsługi (pkt ***70***–***75***).

Zalecenie 3

Wyeliminowanie ograniczeń w finansowaniu, które utrudniają postępy w rozwoju produkcji surowców krytycznych w UE

Komisja powinna przeprowadzić konsultacje w celu opracowania opartych na dowodach zaleceń, które ułatwiłyby inwestycje w poszukiwanie, wydobycie i przeróbkę surowców krytycznych, a także powinna rozważyć podjęcie odpowiednich działań w tym obszarze polityki.

Termin realizacji: 2027 r.

Nie w pełni wykorzystuje się możliwości zrównoważonego zarządzania zasobami

18 Zrównoważone zarządzanie zasobami może zmniejszyć zapotrzebowanie UE na surowce krytyczne dzięki gospodarce opartej na obiegu zamkniętym, zastępowaniu surowców krytycznych i efektywnym wykorzystaniu zasobów. Akt w sprawie surowców krytycznych jest kluczowym krokiem w kierunku domknięcia obiegu zamkniętego tych surowców i uzupełnia obowiązujące przepisy. Określono w nim niewiążący poziom docelowy, zgodnie z którym do 2030 r. co najmniej 25% surowców strategicznych UE powinno pochodzić z recyklingu, oraz przewidziano ustanowienie krajowych planów dotyczących obiegu zamkniętego.

19 Możliwości zarządzania zasobami w celu zmniejszenia zapotrzebowania UE na pierwotne surowce krytyczne (zasoby pozyskiwane bezpośrednio z przyrody) nie są jednak w pełni wykorzystywane. Na przykład w akcie w sprawie przemysłu neutralnego emisyjnie, który dotyczy przede wszystkim zwiększenia zdolności produkcyjnych UE w zakresie technologii neutralnych emisyjnie, nie uwzględniono zastępowania surowców. Opóźnione przyjęcie aktów wykonawczych Komisji prawdopodobnie odsunie w czasie przygotowanie i wdrożenie krajowych planów dotyczących obiegu zamkniętego. Ponadto większość poziomów docelowych ustanowionych przez UE w zakresie recyklingu nie stwarza zachęty do recyklingu poszczególnych surowców ani do wykorzystywania surowców pochodzących z recyklingu (pkt *78*–*86*).

20 Co więcej, bariery rynkowe – takie jak wysokie koszty przetwarzania, ograniczona dostępność materiałów i problemy technologiczne – wciąż osłabiają konkurencyjność unijnego sektora recyklingu. Chociaż recykling jest już ekonomicznie opłacalny w przypadku niektórych surowców krytycznych, jest on nadal słabo rozwinięty w tych przypadkach, w których dotyczy niewielkich ilości surowców. Niedawno wprowadzono przepisy mające na celu dalsze zwiększenie możliwości recyklingu surowców krytycznych dzięki wprowadzeniu wymogów dotyczących etykietowania oraz dzięki promowaniu obiegu zamkniętego już na etapie projektowania produktu. Wciąż jednak utrzymują się przeszkody regulacyjne (np. te wpływające na handel odpadami) i bariery rynkowe, co ogranicza rentowność handlową operacji recyklingu (pkt ***87***–***90***).

Zalecenie 4

Lepsze wykorzystanie zrównoważonego zarządzania zasobami w celu zmniejszenia zależności od pozyskiwania pierwotnych surowców krytycznych

Komisja powinna:

a) rozważyć – w ramach przeglądu aktu w sprawie przemysłu neutralnego emisyjnie – włączenie w zakres aktu kwestii zastępowania surowców krytycznych, w szczególności przez wspieranie innowacji na etapie projektowania produktów;

b) rozważyć, jeśli jest to technicznie wykonalne, wprowadzenie w odpowiednich przepisach wiążących poziomów docelowych w zakresie recyklingu w odniesieniu do poszczególnych surowców krytycznych oraz realistycznych poziomów docelowych w zakresie zbiórki i odzysku odpadów zawierających surowce krytyczne;

c) zwiększyć rentowność operacji recyklingu surowców krytycznych zarówno przez dalsze ułatwianie importu do UE, jak i ułatwienie przemieszczania odpadów zawierających surowce krytyczne w obrębie UE.

Termin realizacji: 2029 r.

Uznanie danego projektu za unijny projekt strategiczny może przynieść pewne korzyści, ale wiele z tych projektów będzie miało trudności z zapewnieniem dostaw dla UE do 2030 r.

21 Nowe projekty strategiczne wprowadzone aktem w sprawie surowców krytycznych mogłyby potencjalnie usprawnić działalność wydobywczą, przeróbkę i recykling w obrębie UE. W ramach projektów uznanych za strategiczne można szybciej uzyskać pozwolenie i gwarantują one i większą widoczność działań. Kilka czynników zmniejsza jednak wartość dodaną tej unijnej koncepcji projektów strategicznych. Po pierwsze, odwołania od decyzji o udzieleniu pozwolenia mogą nadal skutkować opóźnieniami. Po drugie, w akcie nie przewidziano żadnego unijnego finansowania na rzecz projektów strategicznych. Po trzecie, zgodnie ze stanem na listopad 2025 r. Komisja ogłosiła tylko dwa nabory wniosków dotyczących tych projektów – jeden w maju 2024 r. i drugi we wrześniu 2025 r. – mimo że akt wymaga ogłaszania co najmniej czterech otwartych naborów wniosków rocznie, począwszy od 2025 r. Ponadto projekty strategiczne odnoszą się wyłącznie do surowców strategicznych, a nie wszystkich surowców krytycznych. Oznacza to, że projektów obejmujących inne surowce, które mają zasadnicze znaczenie w procesie transformacji energetycznej, nie można uznać za strategiczne (pkt *91*–*99*).

22 W przypadku wielu spośród wybranych projektów wystąpią trudności z zapewnieniem dostaw dla UE do 2030 r. Uwaga ta odnosi się w szczególności do tych projektów, które znajdują się na wczesnych etapach realizacji lub w przypadku których nie zawarto umów w sprawie odbioru przyszłej produkcji (zwanych dalej „umowami odbioru”) z klientami mającymi siedzibę w UE. W miarę zbliżania się do 2030 r. będą malały szanse na to, aby przyszłe projekty przyczyniły się do osiągnięcia poziomów docelowych na 2030 r. (pkt *100*–*104*).

Zalecenie 5

Zwiększenie wartości dodanej unijnych projektów strategicznych

W ramach oceny aktu w sprawie surowców krytycznych przewidzianej na 2029 r. Komisja powinna rozważyć rozszerzenie kryteriów kwalifikowalności dla projektów strategicznych, tak aby objąć nimi większą liczbę surowców krytycznych, które są istotne w procesie transformacji energetycznej. Jednocześnie powinna nadać priorytet projektom, w przypadku których zawarto umowy odbioru z odbiorcami mającymi siedzibę w UE, i umożliwić wybór projektów o dłuższych harmonogramach realizacji.

Termin realizacji: 2029 r.

02

Omówienie uwag Trybunału

Unijna polityka surowcowa wyznacza strategiczny kierunek działań, ale nie opiera się na mocnych fundamentach

23 W tej części sprawozdania Trybunał ocenił, czy polityka UE w zakresie surowców krytycznych opiera się na solidnych fundamentach. Zgodnie z unijnymi zasadami lepszego stanowienia prawa kształtowanie polityki powinno opierać się na solidnych danych i właściwym uzasadnieniu.

24 W kontekście zabezpieczenia dostaw surowców krytycznych Trybunał ocenił:

- w jaki sposób Komisja wybrała surowce, na których należy skupić działania;
- czy wyznaczone poziomy docelowe są odpowiednie;
- czy Komisja jest w stanie wykazać wpływ finansowania UE na podaż surowców krytycznych.

W unijnych wykazach wskazano kluczowe surowce, ale w danych, prognozach i metodach stanowiących podstawę tych wykazów występują niedociągnięcia

25 W odpowiedzi na rosnące obawy dotyczące zakłóceń w dostawach Komisja rozpoczęła w 2011 r. swoją pierwszą ocenę krytyczności, aby zidentyfikować surowce krytyczne, które mają doniosłe znaczenie gospodarcze i w przypadku których występuje znaczne ryzyko związane z dostawami[1]. Najnowszy wykaz z 2023 r. został zamieszczony w akcie w sprawie surowców krytycznych. Spośród 34 surowców krytycznych wskazanych przez Komisję 26 jest niezbędnych w ramach kluczowych technologii wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych (***rys. 3***).

[1] https://rmis.jrc.ec.europa.eu/uploads/crm-report-on-critical-raw-materials_en.pdf.

Rys. 3 | Surowce krytyczne są niezbędne w ramach technologii wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych

	Elektrolizery	Turbiny wiatrowe	Baterie litowo-jonowe na potrzeby odnawialnych źródeł energii	Pompy ciepła	Panele fotowoltaiczne
Aluminium / boksyt	●	●	●	●	●
Miedź	●	●	●	●	●
Nikiel	●	●	●	●	●
Krzem	●	●		●	●
Mangan	●	●	●	●	
Bor	●	●		●	●
Metale ciężkie ziem rzadkich	●	●		●	
Metale lekkie ziem rzadkich	●	●		●	
Kobalt	●		●		
Grafit naturalny	●		●		
Platynowce	●			●	
Baryt	●				
Magnez	●				
Skand	●				
Stront	●				
Tantal	●				
Wolfram	●				
Wanad	●				
Niob	●	●			
Antymon					●
Arsen					●
Lit			●		
Fosfor			●		●
Fluoryt			●	●	●
Gal					●
German					●

Źródło: JRC pt. „Supply chain analysis and material demand forecast in strategic technologies and sectors in the EU – A foresight study", 2023.

26 W akcie zidentyfikowano również 17 surowców strategicznych, które stanowią podzbiór surowców krytycznych. Surowce te uznaje się za niezbędne w ramach technologii strategicznych wykorzystywanych w unijnym sektorze ekologicznym, cyfrowym, obronnym i lotniczym oraz kosmicznym. UE wykorzystuje oba te wykazy, aby skupić działania na kluczowych surowcach potrzebnych europejskiej gospodarce. Trybunał stwierdził, że wykazy te są użytecznymi narzędziami pozwalającymi ustalić priorytety działań i pomagają ukierunkować strategiczne planowanie transformacji energetycznej.

27 Kontrolerzy przeanalizowali stosowaną przez Komisję metodykę wyboru surowców krytycznych i strategicznych oraz zbadali, czy opiera się ona na solidnych danych. Wyniki tych prac przedstawiono w ***tabeli 1***, w której wskazano główne różnice między wykazami surowców krytycznych i strategicznych, a jednocześnie luki w identyfikacji tych surowców.

Tabela 1 | Surowce krytyczne a surowce strategiczne: kluczowe różnice i luki w danych

	Surowce krytyczne	Surowce strategiczne
Definicja	Surowce istotne z gospodarczego punktu widzenia dla UE, których dostawy wiążą się z wysokim ryzykiem.	Podzbiór surowców krytycznych, które mają zasadnicze znaczenie w kontekście strategicznych technologii i sektorów.
Skutki polityczne	Niższy priorytet polityczny (np. standardowe pozwolenie).	Wyższy priorytet polityczny oraz odrębne przepisy szczegółowe (np. szybsze wydawanie pozwoleń, wskazanie projektów strategicznych, ukierunkowane działania dotyczące łańcucha dostaw).
Ramy czasowe i zakres	Koncepcja retrospektywna, oparta na historycznym ryzyku związanym z dostawami, obecnym znaczeniu gospodarczym i dostępnych danych rynkowych.	Koncepcja prospektywna, oparta na znaczeniu danego surowca w kontekście technologii strategicznych i prognozowanym wzroście popytu.
Metodyka	Solidna i przejrzysta metodyka, która została udoskonalona od 2011 r.	Nie ustanowiono żadnej konkretnej metodyki. W akcie w sprawie surowców krytycznych przedstawiono ogólne podejście do wyboru surowców strategicznych, ale nie określono, w jaki sposób poszczególne kryteria wyboru mają być ważone i traktowane priorytetowo.
Przejrzystość	Szeroko zakrojona, regularna analiza ze wsparciem ekspertów zewnętrznych, której wyniki opublikowano w kompleksowym badaniu.	Ocena Komisji nie jest przejrzysta, ponieważ wyniki oceny (poza samym wykazem surowców strategicznych) nie zostały opublikowane.
Kompletność źródeł danych i prognoz	Od 2011 r. z każdą kolejną analizą zwiększała się liczba objętych nią surowców (***załącznik II***). Ogólna jakość danych poprawiła się, zwłaszcza w zakresie szczegółowości danych dotyczących produkcji, ale nadal istnieją luki w informacjach, zwłaszcza w odniesieniu do surowców pochodzących z recyklingu (***załącznik III***) i handlu (***załącznik IV***).	Obecnie dostępne prognozy popytu nie pozwalają na rozróżnienie między popytem UE na surowce i surowce krytyczne już włączone do komponentów importowanych do UE. Nie opracowano prognoz dotyczących popytu na niektóre technologie wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych (takie jak geotermia, energia wodna i sieci elektroenergetyczne). Komisja stosuje wskaźniki zastępcze zamiast danych w czasie rzeczywistym w przypadku kryteriów dotyczących określania surowców strategicznych na podstawie aktu w sprawie surowców krytycznych.
Aktualność danych	Dane nieaktualne (np. ocena z 2023 r. obejmująca lata 2016–2020).	Dane nieaktualne (np. ocena z 2023 r. obejmująca lata 2016–2020)

Ocena pozytywna | Ocena niejednoznaczna | Wykryto istotne uchybienia

Źródło: analiza przeprowadzona przez Europejski Trybunał Obrachunkowy.

28 Kontrolerzy porównali również unijne wykazy z podobnymi wykazami opublikowanymi przez Australię, Indie, Japonię, Koreę Południową, Zjednoczone Królestwo i Stany Zjednoczone. Wszystkie surowce określone przez UE jako istotne w kontekście technologii wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych pojawiły się w co najmniej jednym z tych wykazów (***załącznik V***). Niemniej tellur i ind, uznawane za niezwykle istotne w procesie transformacji energetycznej[2], są nieobecne w obowiązujących wykazach UE, mimo że znajdują się w wykazach odpowiednio pięciu i sześciu wspomnianych wyżej państw.

29 Jak wynika z badania dotyczącego oceny krytyczności[3] i analizy przeprowadzonej przez Trybunał (zob. ***tabela 1***), problemy z danymi zmniejszają wiarygodność procesu wyboru surowców krytycznych. W przypadku surowców strategicznych problemy związane z danymi i prognozami, w połączeniu z niedociągnięciami metodycznymi, również zmniejszają wiarygodność procesu wyboru tych surowców. Ogólnie rzecz biorąc, stwierdzone uchybienia podważają wiarygodność obu wykazów.

30 Trybunał ocenił również nowe przepisy dotyczące monitorowania zawarte w akcie w sprawie surowców krytycznych (***załącznik VI***) i stwierdził, że mogą one poprawić dostępność danych. Przepisy te nie rozwiązują jednak problemów związanych z danymi na temat handlu ani nie odnoszą się do luk występujących obecnie w prognozach popytu, co oznacza, że nie uwzględniono wszystkich technologii wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych i potrzeb produkcyjnych.

---

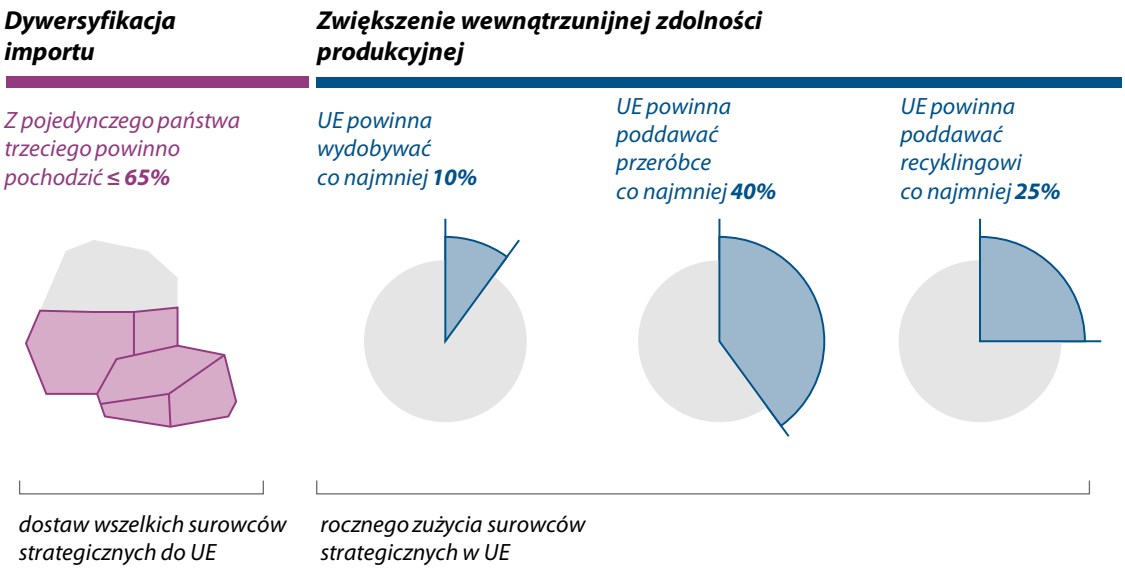
[2] „Constructing a ranking of critical materials for the global energy transition”, IRENA.

[3] „Study on the critical raw materials for the EU 2023”, Urząd Publikacji UE, rozdział 3.4 – „Limitations of the criticality assessments”.

Poziomy docelowe dotyczące surowców strategicznych wyznaczają kierunek działań, ale nie są odpowiednio uzasadnione

31 W akcie w sprawie surowców krytycznych określono niewiążące poziomy docelowe na 2030 r. (zwane w akcie „wskaźnikami referencyjnymi") w zakresie wydobycia, przeróbki, recyklingu i dywersyfikacji importu surowców strategicznych (*rys. 4*). Nie przewidziano poziomów docelowych w odniesieniu do tych surowców krytycznych, które nie zostały sklasyfikowane jako strategiczne. Przeprowadzone przez kontrolerów wywiady z zainteresowanymi stronami z branży oraz odpowiedzi na ankietę, którą Trybunał wysłał do wszystkich państw członkowskich, pokazują, że wprowadzenie tych poziomów docelowych jest powszechnie oceniane pozytywnie, pod warunkiem że pozostaną one niewiążące.

Rys. 4 | Poziomy docelowe nie są wiążące i zostały określone wyłącznie w odniesieniu do surowców strategicznych



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

32 Trybunał ocenił, w jaki sposób określono poziomy docelowe, i ustalił, że:

- nie uzasadniono, w jaki sposób poziomy docelowe w zakresie dywersyfikacji, wydobycia, przeróbki i recyklingu surowców zaproponowane przez Komisję zostały określone –ani w akcie w sprawie surowców krytycznych, ani w ocenie skutków z 2023 r., ani w żadnym innym publicznie dostępnym lub wewnętrznym dokumencie Komisji;

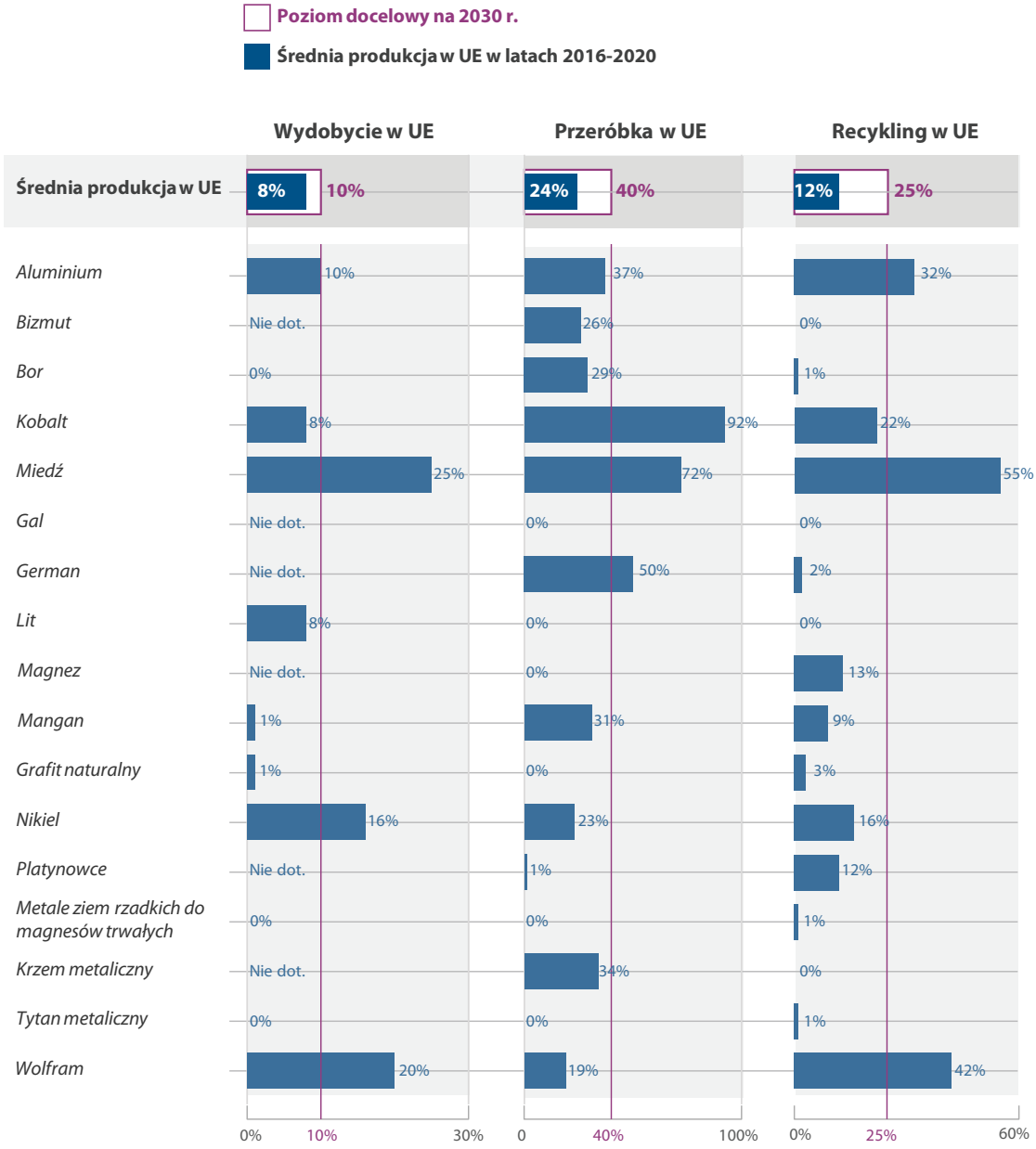
- nie wskazano, w jaki sposób lub w jakim stopniu osiągnięcie poziomów docelowych przyczyni się do osiągnięcia unijnych poziomów docelowych w zakresie energii ze źródeł odnawialnych ani w jaki sposób są one powiązane z celami aktu w sprawie przemysłu neutralnego emisyjnie;

- informacje dostępne w momencie określania poziomów docelowych były niekompletne ze względu na luki w danych i nieaktualne dane (***tabela 1***).

33 Ponadto każdy z poziomów docelowych na 2030 r. w zakresie wydobycia, przeróbki i recyklingu jest zagregowanym celem w odniesieniu do wszystkich objętych nim surowców strategicznych. Zmniejsza to ogólną istotność tych poziomów docelowych, ponieważ mogą one zostać osiągnięte bez konieczności poprawy sytuacji w odniesieniu do niektórych surowców. Ponadto nie opracowano metodyki ważenia wkładu poszczególnych surowców strategicznych w osiągnięcie poziomów docelowych.

34 Z przeprowadzonej przez Trybunał analizy wynika, że te poziomy docelowe nie zostały jasno uzasadnione. Kontrolerzy ustalili, że jeden z tych poziomów docelowych nie był znacznie wyższy niż poziom wyjściowy – oszacowali, że w momencie określania poziomów docelowych unijne zdolności wydobycia wszystkich surowców strategicznych stanowiły już około 8% rocznego zużycia w UE, co jest bliskie poziomowi docelowemu wynoszącemu 10%. Niemniej w przypadku wielu konkretnych surowców – takich jak grafit naturalny lub metale ziem rzadkich – UE była daleka od osiągnięcia poziomu docelowego. Jeśli chodzi o recykling, Trybunał oszacował, że w momencie określania poziomów docelowych zdolności w zakresie recyklingu wynosiły około 12% rocznego zużycia, czyli około połowy poziomu docelowego wynoszącego 25%. Jeśli chodzi natomiast o przeróbkę, Trybunał oszacował, że zdolności w zakresie przeróbki wynoszą około 24%, co również jest dalekie od poziomu docelowego wynoszącego 40% (***rys. 5***).

Rys. 5 | Średnie zdolności produkcyjne UE w zestawieniu z postępami w osiąganiu poziomów docelowych wyznaczonych na 2030 r.



Wzmianka „Nie dot." oznacza, że zgodnie z informacjami przekazanymi przez Komisję albo w przypadku danego surowca taki etap nie występuje, albo ocena dotycząca tego etapu nie byłaby miarodajna. W związku z tym Trybunał wyłączył te surowce z dalszych obliczeń.

Uwaga: Średnie zdolności produkcyjne w UE oznaczają średnią ilość konkretnego surowca, którą można wyprodukować w UE w ciągu roku, wykorzystując istniejące zakłady przemysłowe i zasoby.

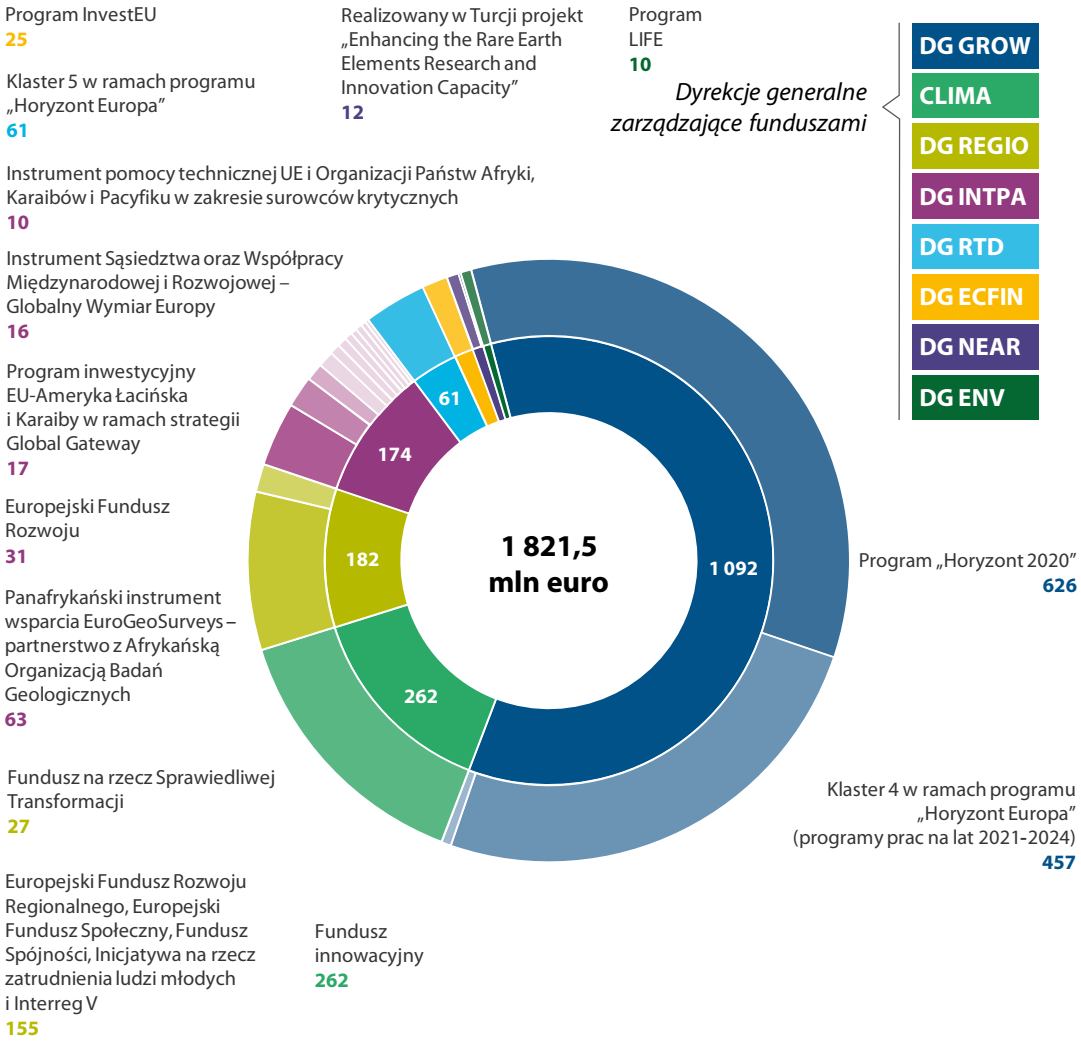
Źródło: analiza Europejskiego Trybunału Obrachunkowego na podstawie danych Komisji.

Trudno ocenić wpływ finansowania UE na podaż surowców krytycznych

35 Działania związane z wdrażaniem polityki UE w zakresie surowców są finansowane z różnych programów UE. Wsparcie obejmuje w szczególności dywersyfikację importu, recykling oraz promowanie badań naukowych i innowacji. Według danych Komisji w okresach 2014–2020 i 2021–2027 na inicjatywy w zakresie surowców krytycznych przeznaczono ponad 1,8 mld euro. Największy wkład pochodzi z programów „Horyzont 2020” i „Horyzont Europa”. Na kolejnych pozycjach plasują się fundusze na rzecz innowacji, spójności i rozwoju (*rys. 6*).

Rys. 6 | Unijne finansowanie na rzecz surowców krytycznych jest rozdrobnione, podobnie jak proces zarządzania tymi środkami (lata 2014–2027)

(w mln euro)



Uwaga: W tabeli uwzględniono zobowiązania lub płatności, nie uwzględniono natomiast pożyczek i gwarancji. W przypadku gdy obie dane liczbowe były dostępne, wybrano większą wartość.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji Komisji.

36 Informacje na temat finansowanych przez UE inicjatyw i projektów w zakresie surowców krytycznych są rozproszone między różne dyrekcje generalne Komisji. Trybunał stwierdził, że nie zapewniono odpowiedniego śledzenia wypracowanych rezultatów i że Komisja nie przeanalizowała wpływu inicjatyw na podaż w UE, ponieważ w wieloletnich ramach finansowych na lata 2021–2027 surowce krytyczne nie zostały wskazane jako priorytet. Finansowanie unijne przeznaczono przykładowo na projekty dotyczące zrównoważonego wykorzystania surowców, w tym przetwarzania odpadów, materiałów zaawansowanych i zastępowania surowców krytycznych. Komisja nie może jednak wykazać skutków osiągniętych dzięki temu finansowaniu.

37 Ponadto w planie działania z 2020 r. wyraźnie wskazano źródła, które należy wykorzystać do jego realizacji, a mianowicie program „Horyzont Europa" i Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego. Komisja może wykazać, że wykorzystała te fundusze na wsparcie projektów objętych planem działania. Nie jest jednak w stanie wykazać wpływu tego finansowania na dostawy surowców krytycznych.

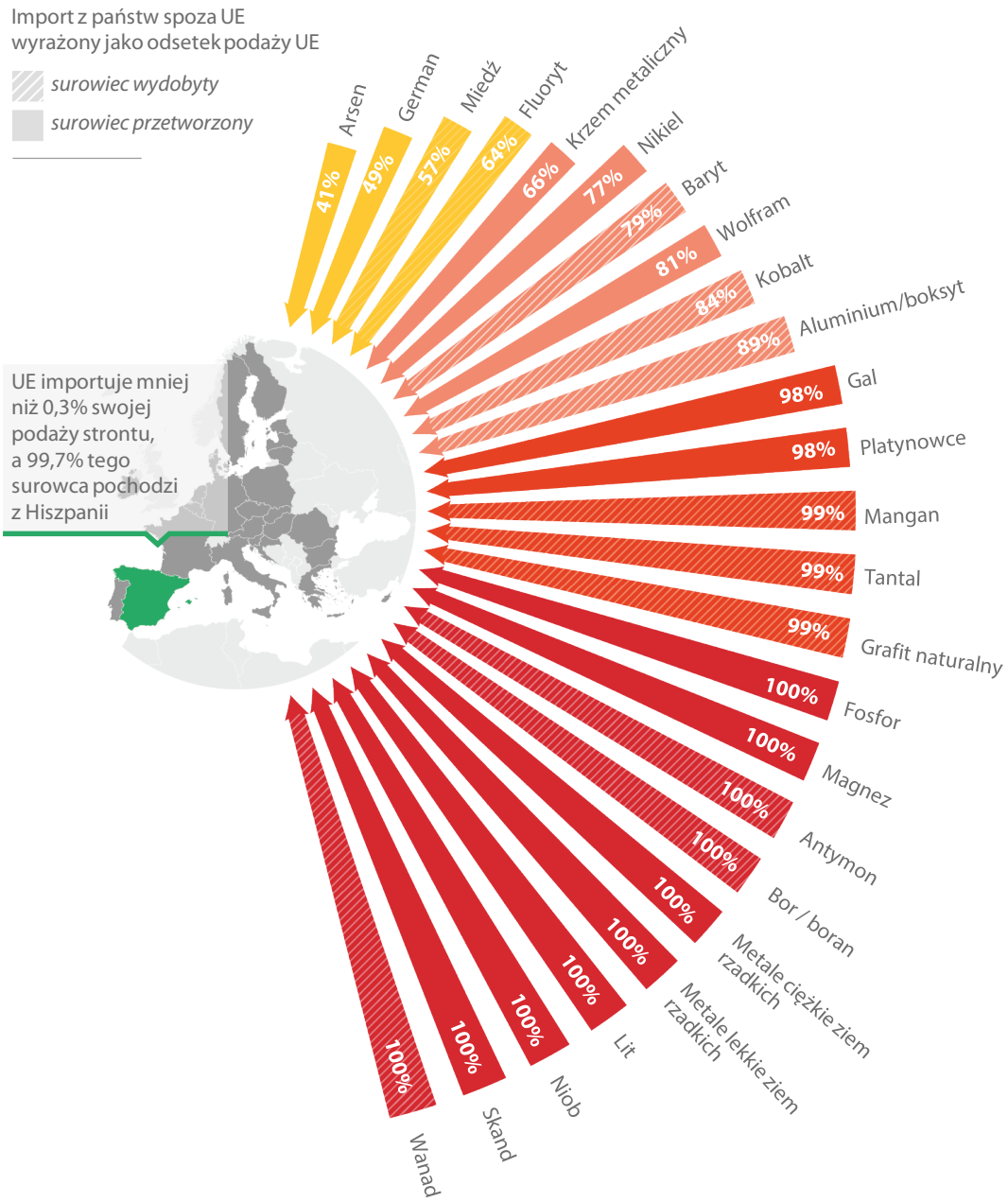
38 Co więcej, w planie działania z 2020 r. zalecono, aby Komisja, państwa członkowskie i inne zainteresowane strony opracowały mechanizm finansowania projektów dotyczących surowców krytycznych realizowanych poza UE. W czerwcu 2025 r. Komisja przyznała jednak, że wykorzystanie finansowania unijnego do wspierania takich projektów pozostaje „stosunkowo niewielkie", i nie jest w stanie określić, w jakim stopniu te źródła finansowania skutecznie uruchamiają inwestycje prywatne[4].

Wysiłki na rzecz dywersyfikacji importu nie przyniosły jeszcze wymiernych rezultatów

39 W przypadku większości surowców krytycznych – w tym 26 surowców istotnych w procesie transformacji energetycznej – UE jest zależna od importu z państw trzecich. W przypadku 10 takich surowców UE jest w pełni zależna od importu (***rys. 7***).

[4] Odpowiedź DG INTPA na kwestionariusz Europejskiego Trybunału Obrachunkowego z 2 czerwca 2025 r.

Rys. 7 | UE jest w dużym stopniu zależna od importu surowców krytycznych

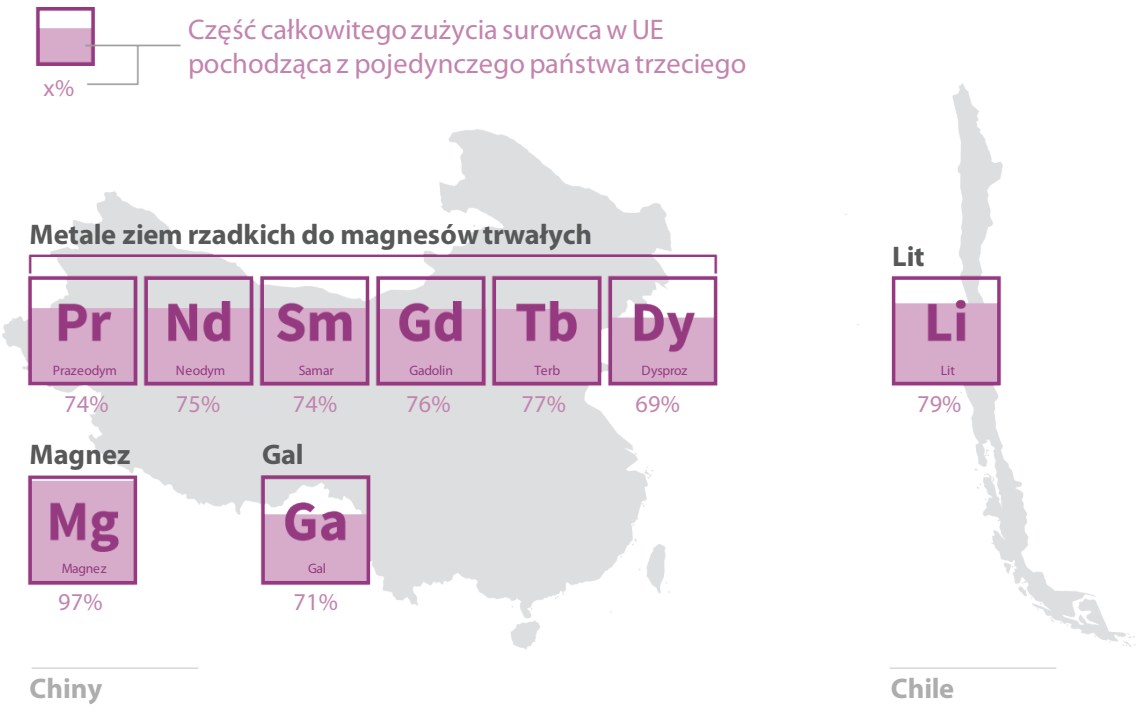


Uwaga: Zależność od importu oznacza odsetek surowców krytycznych pochodzących spoza UE, co wskazuje na zależność Unii od importu, jeśli chodzi o zaspokojenie popytu. Wyższe wartości odzwierciedlają większą podatność na zewnętrzne zakłócenia dostaw.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji Komisji (2016–2020).

40 Aby ograniczyć ryzyko związane z tą zależnością, w akcie w sprawie surowców krytycznych określono niewiążący poziom docelowy, zgodnie z którym do 2030 r. nie więcej niż 65% każdego surowca strategicznego może pochodzić z jednego państwa spoza UE (zarówno surowca nieprzerobionego, jak i surowca na dowolnym etapie przeróbki). Jeśli chodzi o etap wydobycia (tj. nieprzerobionych surowców strategicznych), w UE występuje obecnie jedna taka zależność – dotycząca boru i wynosząca ponad 65% (Turcja – 99%). Jeśli chodzi o etap przeróbki, zależność taka występuje w przypadku czterech surowców strategicznych istotnych w procesie transformacji energetycznej: litu (import z Chile) oraz magnezu, galu i metali ziem rzadkich (import z Chin) (*rys. 8*).

Rys. 8 | Zależność UE od importu surowców strategicznych poddanych przeróbce z pojedynczych krajów wynosząca powyżej 65%



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych DG GROW ze stycznia 2025 r.

41 W celu rozwiązania problemu zależności UE konieczne jest podjęcie znacznych wysiłków, co wymaga współpracy z państwami spoza UE. W tym kontekście Trybunał ocenił, czy najważniejsze mechanizmy współpracy Unii z państwami spoza UE przyniosły wymierne rezultaty i doprowadziły do dywersyfikacji importu surowców krytycznych. Kontrolerzy przeanalizowali:

- działania związane z wolnym handlem i inne działania zewnętrzne UE;
- partnerstwa strategiczne zawarte z państwami spoza UE.

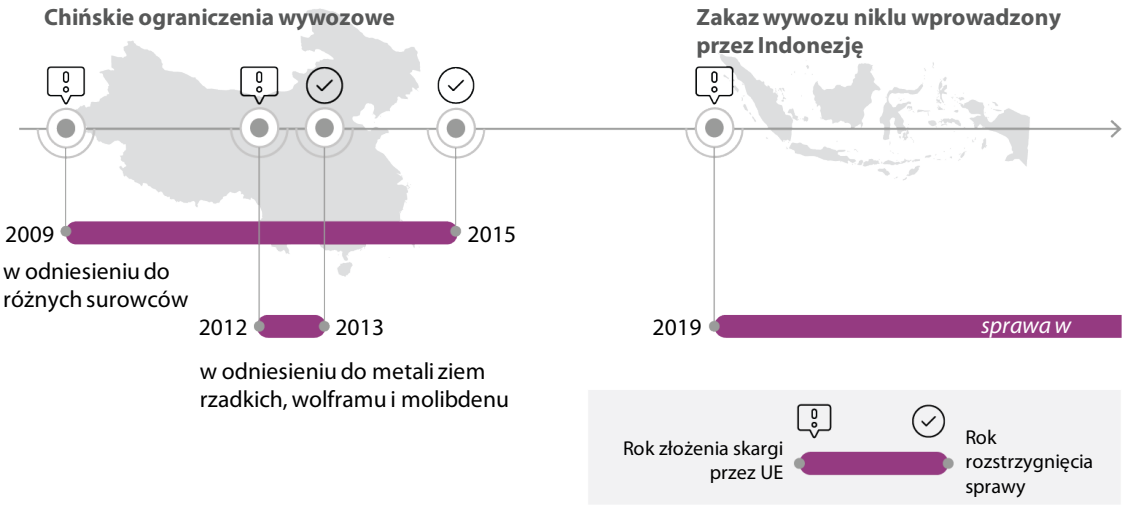
Zakłócenia w handlu ograniczają dostęp do surowców krytycznych, a jednocześnie nie można określić wpływu działań zewnętrznych UE na dostawy

42 Popyt UE na surowce krytyczne będzie nadal w dużej mierze zaspokajany przez import – zarówno w perspektywie krótko-, średnio-, jak i długoterminowej. Umowy o wolnym handlu i inne działania zewnętrzne UE, które mają zapewnić dostęp do surowców krytycznych pochodzących z krajów spoza Unii bogatych w zasoby, są więc niezwykle istotne w kontekście dostaw do UE. W planie działania z 2020 r. zauważono, że UE powinna udoskonalić narzędzia polityki handlowej i współpracować z partnerami globalnymi, aby zapewnić niezakłócony handel.

Zakłócenia w handlu i wyzwania geopolityczne ograniczają dostęp UE do surowców krytycznych

43 Wysiłki UE na rzecz umów o wolnym handlu i inne działania zewnętrzne Unii są szczególnie istotne w sytuacji, gdy sytuacja w handlu globalnym staje się coraz trudniejsza, a napięcia geopolityczne wpływają niekorzystnie na dostęp UE do surowców krytycznych. Swobodny handel tymi surowcami był wielokrotnie zakłócany przez ograniczenia wywozowe (np. zakazy eksportu), które zagrażały bezpieczeństwu dostaw w UE. UE zakwestionowała te ograniczenia na szczeblu dwustronnym i złożyła skargi do Światowej Organizacji Handlu (WTO) (zob. *rys. 9*).

Rys. 9 | Ograniczenia wywozowe i reakcje UE



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji WTO i DG TRADE.

44 W kwietniu 2025 r. Chiny umieściły siedem metali ziem rzadkich w wykazie kontroli wywozu, co oznaczało, że zostały one objęte wymogiem uzyskania pozwolenia na wywóz. Spowolniło to w rezultacie eksport tych surowców. Surowce te odgrywają kluczową rolę w produkcji magnesów trwałych (tj. magnesów, których funkcjonowanie nie opiera się na działaniu zewnętrznego pola lub prądu). Magnesy trwałe są wykorzystywane w turbinach wiatrowych i wielu innych sektorach przemysłu. Od samego początku Komisja prowadziła w tej sprawie dwustronne rozmowy z władzami chińskimi. W czerwcu 2025 r. Komisja utworzyła portal umożliwiający przedsiębiorstwom wytwórczym przekazywanie informacji na temat tego, na jakim etapie znajdują się złożone przez nie wnioski o pozwolenie na wywóz tych surowców. Jeżeli dane przypadki wymagają pilnej interwencji, Komisja przekazuje informacje władzom chińskim w celu zastosowania procedury przyspieszonej. Europejska Izba Handlowa w Chinach poinformowała jednak, że z informacji przekazanych przez 22 przedsiębiorstwa europejskie w okresie od sierpnia do początku września 2025 r. wynika, że władze chińskie zatwierdziły jedynie 19 ze 141 wniosków o pozwolenie na wywóz, a 121 wniosków o charakterze pilnym nadal oczekuje na rozpatrzenie. Do grudnia 2025 r. UE nie złożyła skargi do WTO.

45 Dostawy do UE mogą zostać ograniczone również w wyniku kryzysów geopolitycznych. Przykładowo z danych Komisji na temat handlu wynika, że import surowców krytycznych istotnych w kontekście technologii wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych i pochodzących z Ukrainy zmniejszył się z około 345 000 ton w 2021 r. do około 60 000 ton w 2024 r. w wyniku rosyjskiej agresji na Ukrainę.

UE zintensyfikowała działania zewnętrzne związane z surowcami krytycznymi, ale trudno jednoznacznie ocenić wpływ tych działań na zwiększenie dostaw do UE

46 W ciągu ostatnich kilku lat UE zintensyfikowała wysiłki w zakresie negocjowania umów o wolnym handlu z szeregiem państw spoza UE, które posiadają znaczne rezerwy surowców lub zdolności w zakresie ich przeróbki. Niedawno zawarte umowy między UE a krajami takimi jak Chile, Meksyk, Nowa Zelandia i Zjednoczone Królestwo zawierają specjalne rozdziały dotyczące energii i surowców oraz inne stosowne postanowienia. Celem tych rozdziałów jest zawiązanie współpracy i stworzenie równych warunków działania dla przedsiębiorców i inwestorów, np. przez ograniczenie nieuczciwej kontroli monopolistów nad eksportem. Komisja nie jest jednak w stanie obecnie wykazać, że te umowy o wolnym handlu przyczyniły się do zwiększenia dostaw surowców krytycznych do UE.

47 Oprócz wspomnianych wyżej umów Komisja wdrożyła również inne działania zewnętrzne, które miały ułatwić dostęp do surowców krytycznych pochodzących z krajów bogatych w zasoby. Kwestię tę uwzględniono w krajowych wieloletnich programach indykatywnych podpisanych z państwami spoza UE (np. Brazylią, Republiką Południowej Afryki) oraz w programach regionalnych podpisanych z innymi państwami Afryki, Azji Środkowej i Ameryki Łacińskiej. Są to niewiążące dokumenty planistyczne, które mają ukierunkować współpracę Unii z konkretnymi państwami spoza UE oraz finansowanie na rzecz tych państw. Inne działania prowadzone w państwach spoza UE obejmują: umowę o ułatwieniach w zrównoważonych inwestycjach zawartą z Angolą w marcu 2024 r.; negocjacje z Republiką Południowej Afryki (które rozpoczęły się w marcu 2025 r.) w sprawie zawarcia czystego partnerstwa handlowo-inwestycyjnego. Większość z tych działań znajduje się na etapie planowania albo na wczesnym etapie realizacji i do tej pory wypracowano niewiele konkretnych produktów związanych z surowcami krytycznymi.

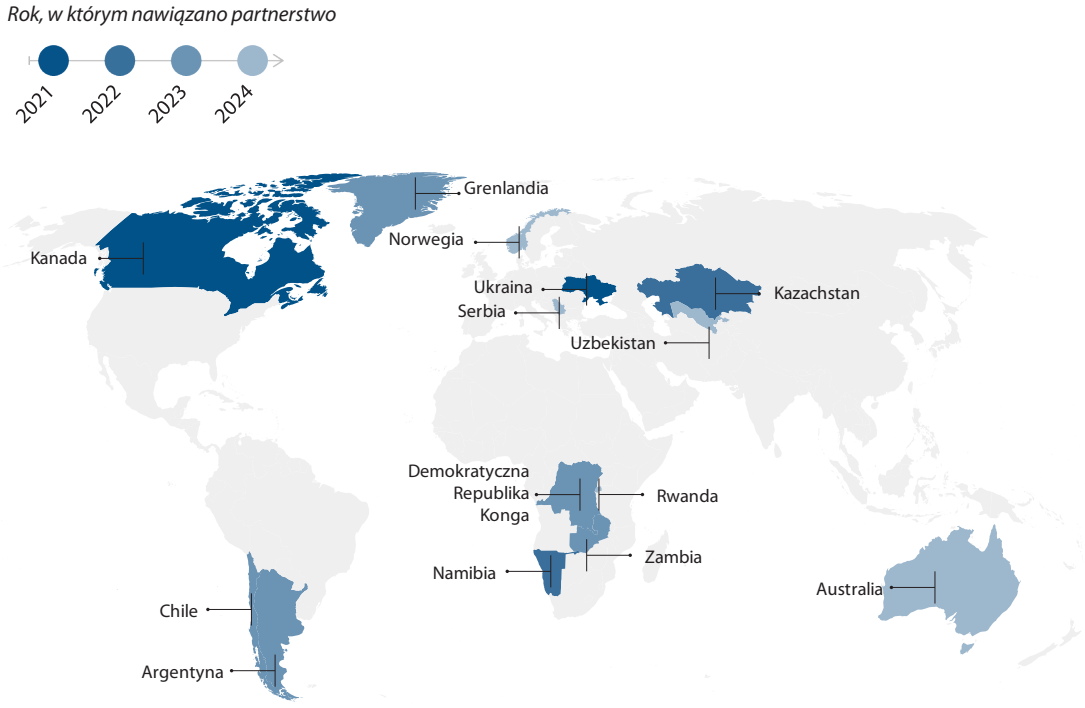
48 Ponadto w 2023 r. UE i USA zobowiązały się do zawarcia w przyszłości umowy w sprawie surowców krytycznych w celu wsparcia odpowiednich łańcuchów dostaw. Negocjacje te zostały przerwane w 2024 r. 6 grudnia 2024 r. UE osiągnęła porozumienie polityczne z Argentyną, Brazylią, Paragwajem i Urugwajem – państwami bogatymi w surowce krytyczne – w sprawie zawarcia umowy o partnerstwie między UE a Mercosurem. Umowa ta obejmuje działania mające na celu obniżenie unijnych taryf celnych zarówno na surowce krytyczne, jak i wytworzone z nich produkty, a także działania zapewniające większą przewidywalność łańcuchów dostaw. Do listopada 2025 r. umowa nie weszła jednak jeszcze w życie, ponieważ nie została jeszcze ratyfikowana przez państwa Mercosuru ani państwa członkowskie UE.

Partnerstwa strategiczne pozwalają zacieśnić współpracę, ale w niewielkim stopniu przyczyniają się do zabezpieczenia dostaw surowców

49 W akcie w sprawie surowców krytycznych partnerstwo strategiczne zdefiniowano jako „podjęte przez Unię i państwo trzecie […] zobowiązanie do zacieśnienia współpracy związanej z łańcuchem wartości surowców, zawarte w niewiążącym instrumencie określającym działania będące we wspólnym interesie stron”[5]. W planie działania z 2020 r. wezwano do zawiązania już w 2021 r. strategicznych partnerstw międzynarodowych, zaczynając od Kanady, zainteresowanych państw Afryki i krajów sąsiadujących z UE.

50 W okresie od stycznia 2021 r. do czerwca 2025 r. UE zawarła 14 partnerstw strategicznych w sprawie surowców (w tym surowców krytycznych i strategicznych) z państwami spoza UE (***rys. 10***), w tym partnerstwa ujęte we wspomnianym planie działania (pkt ***49***).

Rys. 10 | Partnerstwa strategiczne w sprawie surowców zawarte między państwami UE a państwami spoza UE (stan na czerwiec 2025 r.)

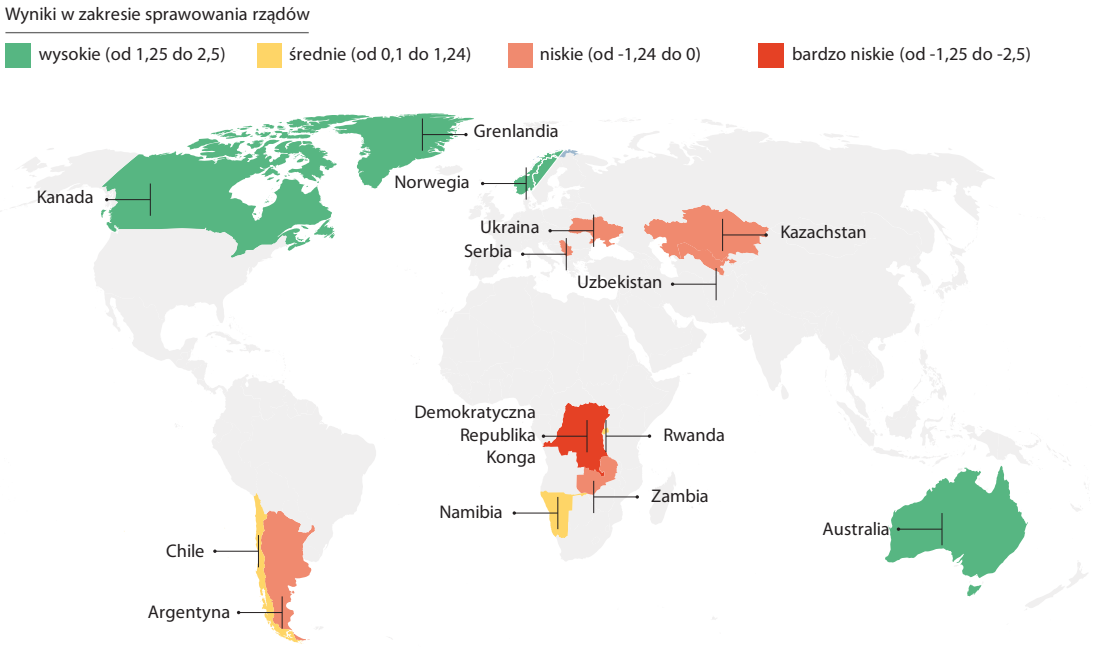


Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

[5] Art. 2 rozporządzenia (UE) 2024/1252.

51 Partnerstwa te mają na celu rozwój zintegrowanych łańcuchów wartości, a nie tylko wydobycie surowców. Siedem z tych 14 partnerstw jest realizowanych w państwach o niskich wynikach w zakresie dobrego rządzenia (zgodnie ze wskaźnikami dobrego rządzenia na świecie Banku Światowego za 2023 r. – *rys. 11*). Partnerstwa obejmują wprawdzie rozwiązania, które mają wyeliminować pewne problemy związane ze sprawowaniem rządów wpływające niekorzystnie na przedsiębiorstwa prowadzące działalność w tych krajach. Zagrożenia dla stabilności dostaw do UE nie zostały jednak całkowicie usunięte.

Rys. 11 | Połowa państw, z którymi zawarto partnerstwa, uzyskuje niskie wyniki w zakresie dobrego rządzenia



Uwaga: Analiza przeprowadzona przez Trybunał uwzględnia średnie wyniki dla następujących kategorii: „Wyrażanie opinii i rozliczalność", „Stabilność polityczna i brak przemocy / terroryzmu", „Skuteczność rządu", „Praworządność" i „Kontrola korupcji".

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie wskaźników dobrego rządzenia na świecie, 2023 r.

52 W oparciu o 14 partnerstw strategicznych ustanowiono 12 planów działania (w *ramce 1* podano przykład takiego planu). Prace nad dwoma planami nadal są w toku, pomimo że w umowach o partnerstwie zobowiązano się do ich sporządzenia w ciągu sześciu miesięcy od zawarcia partnerstwa. Plany obejmują działania mające na celu wdrożenie partnerstwa, takie jak zacieśniona współpraca w zakresie poszukiwań geologicznych, badań naukowych i innowacji w całym łańcuchu wartości, umiejętności i szkolenia pracowników oraz promowanie najlepszych praktyk.

Ramka 1

Partnerstwo strategiczne UE–Ukraina w sprawie surowców

Według systemu informacji o surowcach Ukraina jest trzecim producentem galu na świecie, a także czwartym producentem krzemu metalicznego i piątym producentem tytanu na świecie. Ukraina ma również duże złoża litu i dysponuje znacznymi zasobami grafitu, magnezu i tantalu, które wszystkie znajdują się w unijnym wykazie surowców krytycznych lub strategicznych i mają kluczowe znaczenie w procesie transformacji energetycznej.

W 2021 r. UE i Ukraina podpisały protokół ustaleń w sprawie zawiązania partnerstwa strategicznego w celu dywersyfikacji, zwiększenia i zabezpieczenia dostaw surowców krytycznych dla obu stron. Od tego czasu przyjęto dwa plany działania (jeden na lata 2021–2022 i drugi na lata 2023–2024), które obejmują działania takie jak: rozwój krajowego portalu geologicznego, w tym cyfryzacja cennych raportów geologicznych, pomoc techniczna w celu przygotowania niezbędnych przepisów i promowania możliwości inwestycyjnych w ukraińskim sektorze surowców krytycznych.

Pomimo agresji Rosji na Ukrainę obie strony kontynuowały wdrażanie partnerstwa strategicznego. Przygotowały i uzgodniły wykaz wspólnych działań w ramach trzeciego planu działania na lata 2025–2026, który został zatwierdzony w drodze wymiany pism między władzami UE i Ukrainy. Jednocześnie w 2025 r. UE wybrała projekt dotyczący złoża grafitowego Balakhivka jako projekt strategiczny.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji Komisji i służb geologicznych działających w UE.

53 Z przeprowadzonej przez Trybunał analizy planów działania wynika, że tylko w sześciu spośród tych planów przewidziano terminy wdrożenia. Wprawdzie Komisja monitoruje, czy działania przewidziane w planach działania są realizowane, nie ocenia jednak ich wpływu na podaż surowców krytycznych ani na osiągnięcie unijnego poziomu docelowego w zakresie surowców strategicznych. Ponadto działania te w niewielkim stopniu przyczyniają się do zabezpieczenia dostaw surowców. Dostępne dane na temat handlu surowcami istotnymi w procesie transformacji energetycznej odnoszące się do wszystkich 14 państw, z którymi zawarto partnerstwa strategiczne, pokazują, że import z tych państw faktycznie zmniejszył się w latach 2020–2024 w odniesieniu do 13 zbadanych surowców, podczas gdy w przypadku 13 surowców import wzrósł, a przypadku jednego – utrzymał się na stałym poziomie (***rys. 12***).

Rys. 12 | Import surowców z państw, z którymi Unia zawarła partnerstwa strategiczne

Surowiec	**Import w 2020 r.** (w tonach)	**Import w 2024 r.** (w tonach)	**Zmiana** (w %)
Fluoryt	26 932,6	5,3	-100%
Stront	0,2	0,0	-98%
Cer	4,8	0,1	-97%
Magnez	64,5	1,9	-97%
Baryt	12 807,0	3 007,7	-77%
Rod	0,009	0,003	-67%
Kobalt	16 172,3	5 572,5	-66%
Grafit	24 576,8	16 326,0	-34%
Lit	15 315,3	12 527,8	-18%
Krzem metaliczny	189 247,2	167 008,2	-12%
Boran	2 795,3	2 652,4	-5%
Wanad	100,5	95,6	-5%
Nikiel	209 353,8	206 424,3	-1%
Iryd	0,001	0,001	0%
Miedź	1 563 407,7	1 680 231,3	7%
Mangan	563 543,3	609 375,8	8%
German	1 057,9	1 390,0	31%
Niob	2 577,2	4 134,6	60%
Wolfram	123,3	313,7	154%
Gal	1,2	3,5	192%
Antymon	15,4	52,0	237%
Platyna	0,1	0,5	529%
Pallad	0,1	0,8	715%
Aluminium	29 300,5	416 727,2	1 322%
Dysproz	0,03	33,8	124 941%
Fosforyt	6,1	7 743,4	127 321%
Fosfor	0,02	53 008,8	252 422 948%

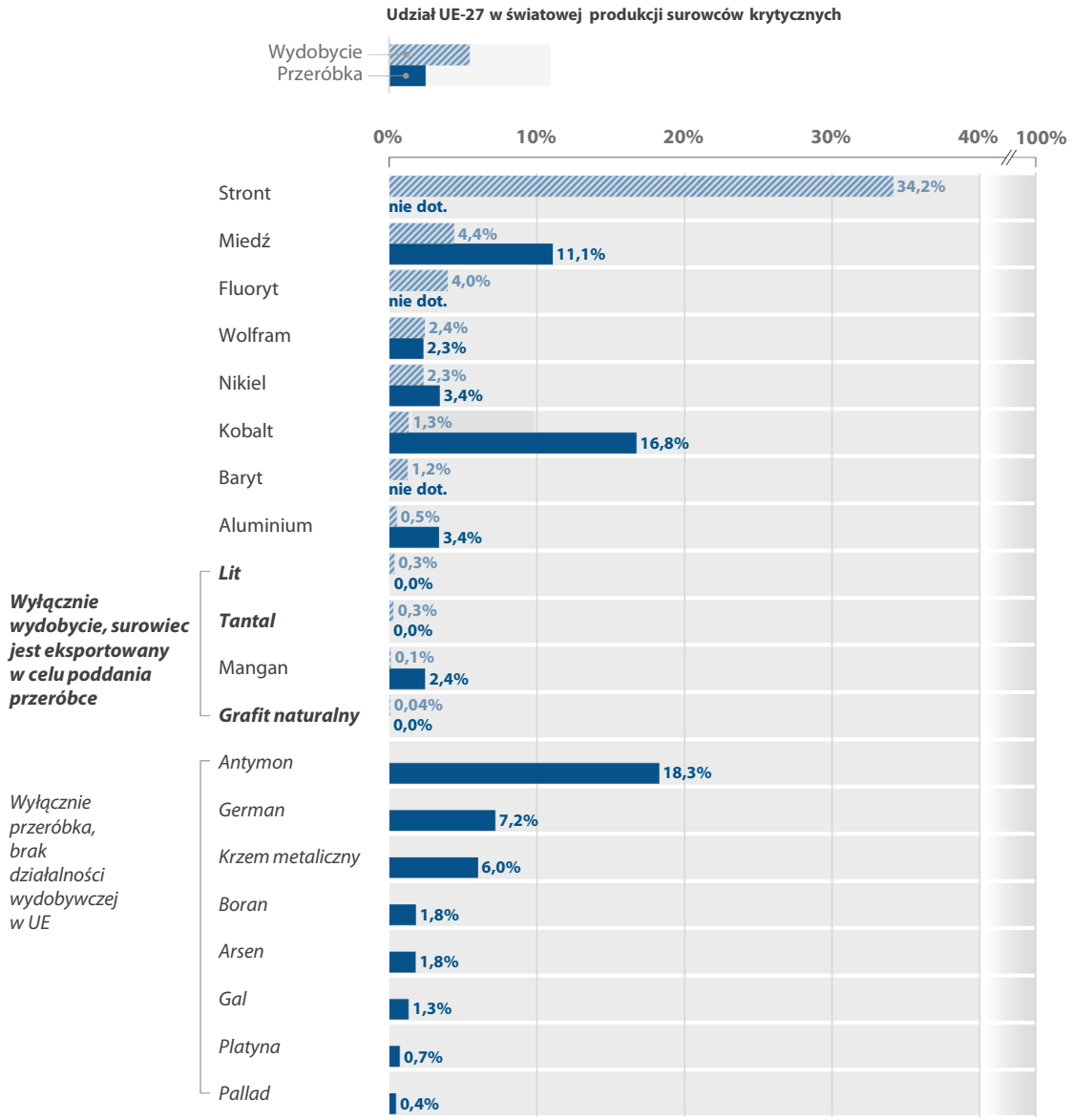
Uwaga: W 2020 r. nie odnotowano przywozu arsenu, prazeodymu ani skandu z państw objętych partnerstwami, w związku z czym zostały one wyłączone z dalszej analizy.

Źródło: analiza przeprowadzona przez Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych COMEXT.

Bariery o charakterze finansowym, prawnym i administracyjnym utrudniają postępy w rozwoju produkcji wewnątrzunijnej

54 Produkcja surowców krytycznych obejmuje jednocześnie wydobycie i przeróbkę surowców, ponieważ większość z nich nie może być wykorzystywana w naturalnie występującej formie. UE produkuje jedynie niektóre surowce i metale, przy czym wielkość tej produkcji jest niewielka w porównaniu z produkcją globalną (*rys. 13*).

Rys. 13 | UE produkuje tylko niektóre surowce i metale



Uwaga: Na rysunku przedstawiono udział UE w wydobyciu i przeróbce surowców krytycznych w porównaniu ze średnią produkcją światową w latach 2016–2020 (> 0%).

Źródło: analiza Europejskiego Trybunału Obrachunkowego na podstawie danych DG GROW ze stycznia 2025 r.

55 Aby poprawić sytuację w zakresie produkcji w UE, w akcie w sprawie surowców krytycznych określono niewiążące poziomy docelowe w zakresie wydobycia i przeróbki w UE. Do 2030 r. co najmniej 10% (w przypadku wydobycia) i co najmniej 40% (w przypadku przeróbki) zużycia surowców strategicznych w UE powinno być pokrywane ze źródeł wewnątrzunijnych.

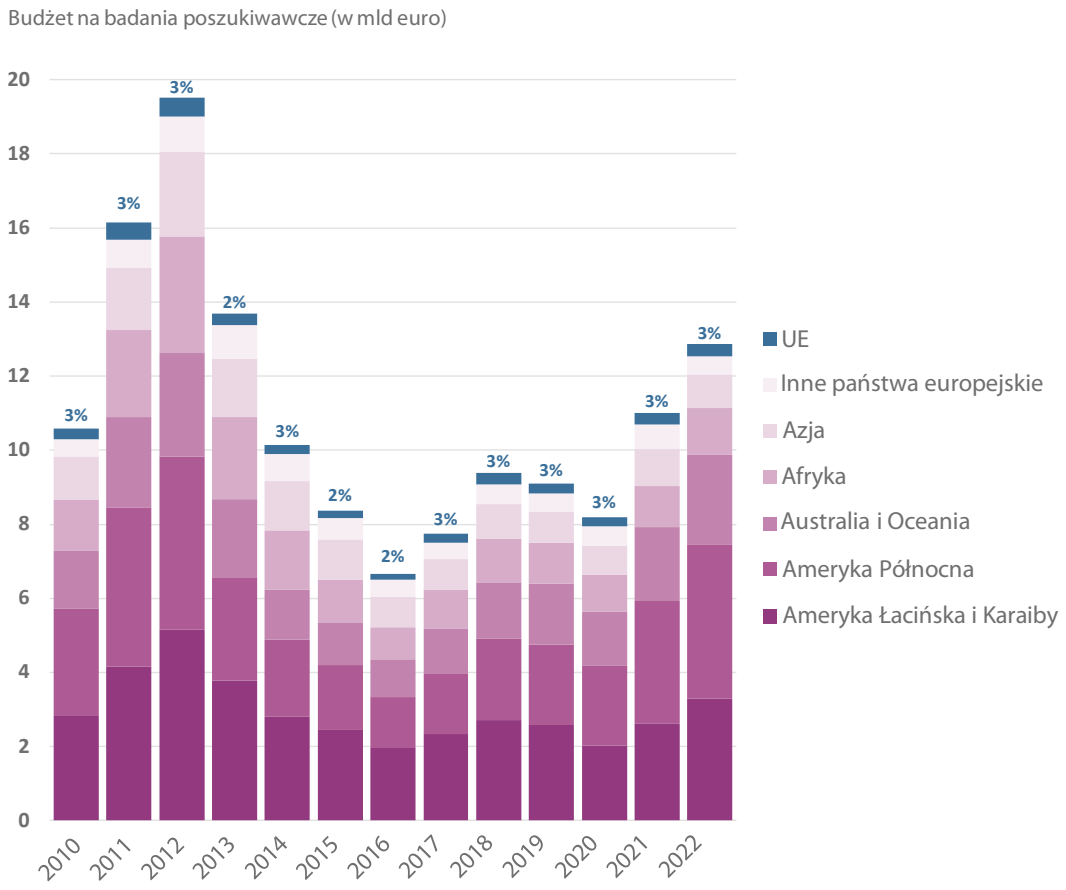
56 Trybunał ocenił, czy inicjatywy UE z powodzeniem promowały produkcję surowców krytycznych w Europie. W szczególności kontrolerzy zbadali, czy skutecznie wyeliminowano najważniejsze utrudnienia, które powszechnie wskazuje się jako bariery dla dalszych postępów, a mianowicie:

- brak działalności poszukiwawczej;
- brak technologii i urządzeń;
- brak finansowania;
- długotrwałe procedury wydawania pozwoleń.

Działalność poszukiwawcza ma niewielki zakres i jest obarczona dużym ryzykiem

57 Jasne zrozumienie sytuacji geologicznej ma zasadnicze znaczenie dla ustalenia, czy i gdzie można wydobywać surowce krytyczne. W wielu regionach UE poszukiwania ogólne prowadzi się w niewielkim zakresie i konieczne są dalsze wysiłki w celu właściwej oceny występowania, jakości i ilości ewentualnych złóż. W ocenie skutków aktu w sprawie surowców krytycznych z 2023 r. zauważono, że brak inwestycji ze strony państw członkowskich w poszukiwania ogólne w ostatnich dziesięcioleciach (stanowiły one około 2–3% globalnych wydatków na poszukiwania) doprowadził do luk w wiedzy na temat rzeczywistego potencjału UE w zakresie surowców krytycznych (zob. ***rys. 14***).

Rys. 14 | Globalne wydatki na działalność poszukiwawczą w latach 2010–2022*



* Dane obejmują wydatki na poszukiwanie złota, srebra, metali nieszlachetnych (miedź, nikiel, cynk i ołów), kobaltu, litu, molibdenu, platynowców, diamentów, oktatlenku triuranu, metali ziem rzadkich, tlenku potasu i fosforanu.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji Komisji.

58 UE dołożyła starań, aby poprawić jakość danych geologicznych dla całej Europy i je ujednolicić. Na przykład EuroGeoSurveys – stowarzyszenie zrzeszające 37 europejskich organizacji prowadzących badania geologiczne – pracuje nad zapewnieniem ogólnoeuropejskiego otwartego dostępu do infrastruktury danych, danych geologicznych i map. Projekt dotyczący służby geologicznej dla Europy „Geological Service for Europe", który jest koordynowany przez EuroGeoSurveys, otrzymał wsparcie finansowe z unijnego programu „Horyzont" w wysokości prawie 20 mln euro.

59 W akcie w sprawie surowców krytycznych zobowiązano państwa członkowskie do sporządzenia do 24 maja 2025 r. krajowych programów poszukiwań i przekazania tych programów Komisji. Mają one pomóc państwom członkowskim w wykrywaniu nowych złóż surowców krytycznych, poprawić kartowanie i skonsolidować odpowiednie dane we wspólnej bazie danych na szczeblu UE. Może to przyczynić się do usprawnienia poszukiwań geologicznych w całej UE. Niemniej sześć miesięcy po upływie wspomnianego wyżej terminu sześć państw członkowskich nadal nie przekazało Komisji programów krajowych.

60 Po zidentyfikowaniu potencjalnych zasobów wyspecjalizowane przedsiębiorstwa podejmują tzw. poszukiwania ukierunkowane w celu oceny wykonalności projektu górniczego. Wymaga to wcześniejszego doświadczenia i wiąże się z wysokimi kosztami i znacznym ryzykiem, ponieważ tylko niewielki odsetek ukierunkowanych przedsięwzięć poszukiwawczych prowadzi do udanych projektów wydobywczych[6]. Często sugeruje się, że stosunek ten wynosi około 1 do 1000.

Brak technologii i spadająca liczba zakładów hamują przeróbkę surowców w UE

61 Przekształcanie surowca z rudy, minerałów, produktów roślinnych lub odpadów wymaga specjalistycznych technologii i umiejętności. Na przykład przetwarzanie metali ziem rzadkich jest jednym z najbardziej złożonych wyzwań w nowoczesnej metalurgii, a w ciągu ostatnich kilku dziesięcioleci Chiny stały się liderem technologicznym w tym sektorze[7]. Obecnie 100% przeróbki metali ziem rzadkich odbywa się poza UE (***rys. 7***), głównie w Chinach.

62 W akcie w sprawie surowców krytycznych przyjęto ambitny cel zakładający, że w 2030 r. 40% przeróbki surowców strategicznych będzie odbywało się w UE. Wydaje się, że UE jest daleka od osiągnięcia tego poziomu (***rys. 5***), a większość surowców krytycznych jest w dużej mierze poddawana przeróbce poza UE. W rzeczywistości zdolności UE w zakresie przeróbki surowców obecnie się kurczą. Nie jest pewne, czy zdolności te będzie można odbudować, jak zauważono w ocenie skutków aktu w sprawie surowców krytycznych z 2023 r. Przeprowadzona przez Trybunał analiza światowych danych dotyczących górnictwa pokazuje na przykład, że w latach 2019–2023 UE-27 straciła około połowy swoich zdolności w zakresie przeróbki pierwotnego aluminium.

---

[6] Przeprowadzona przez Komisję ocena skutków aktu w sprawie surowców krytycznych, SWD(2023)161 final, ramka 4 pt. „Stages of the critical raw materials value chain”.

[7] Ismail, N.A., Said, S.N.A., „Patent landscape analysis of rare-earth extraction: innovations, challenges, and geopolitical implications”, *Chemical Monthly* 156, s. 811–835 (2025).

63 Jednymi z głównych czynników obniżających konkurencyjność energochłonnych operacji[8] takich jak wytapianie i przeróbka są wysokie koszty energii. Na przykład koszty energii elektrycznej są średnio wyższe w UE niż w innych regionach świata.

64 Wiosną 2025 r. Komisja opublikowała Europejski plan działania w zakresie stali i metali, Pakt dla czystego przemysłu i Plan działania na rzecz przystępnej cenowo energii. W ramach tych inicjatyw zapowiedziano szereg działań mających na celu zwiększenie konkurencyjności UE w wielu sektorach (w tym w sektorze surowców krytycznych). W inicjatywach tych podjęto również kwestię wysokich kosztów energii. Na tym wczesnym etapie trudno ocenić, w jaki sposób lub w jakim stopniu inicjatywy te przyczynią się do poprawy sytuacji w zakresie przeróbki surowców krytycznych w UE.

Finansowanie działalności poszukiwawczej, wydobycia i przeróbki surowców krytycznych w UE dopiero się rozpoczyna

65 W UE prowadzi się niewiele inwestycji w działalność poszukiwawczą na wczesnym etapie (pkt ***60***). Już w planie działania z 2020 r. podkreślono, że brak zachęt i finansowania badań poszukiwawczych jest główną barierą dla uruchomienia nowych projektów dotyczących surowców krytycznych. W ocenie skutków aktu w sprawie surowców krytycznych z 2023 r. stwierdzono, że większość przedsiębiorstw poszukiwawczych działających w Europie ma siedzibę poza UE, a większość instytucji finansowych unika finansowania projektów poszukiwawczych ze względu na wysokie ryzyko (pkt ***60***).

[8] Draghi, M., „The Future of European Competitiveness – Part B, In-depth analysis and recommendations”, 2024, s. 92.

66 Finansowanie projektów wydobywczych i zintegrowanych (obejmujących zarówno wydobycie, jak i przeróbkę) również zostało uznane przez sektor finansowy za obarczone wysokim ryzykiem. Zainteresowane strony wskazały szereg czynników, które wpływają na atrakcyjność inwestycyjną tych projektów: zróżnicowanie surowców krytycznych, obawy środowiskowe i społeczne, ceny energii, zmienność cen i długie harmonogramy realizacji projektów. Ponadto warunkiem koniecznym finansowania projektów w zakresie przeróbki surowców byłyby stabilne i bezpieczne dostawy surowców krytycznych, tymczasem w przypadku wielu z nich takich dostaw nie zabezpieczono[9]. W związku z tym istnieje ryzyko, że UE utknie w błędnym kole – brak dostaw hamuje realizację projektów w zakresie przeróbki surowców, co z kolei osłabia zachęty do zabezpieczenia dostaw.

67 Inwestycje mają zasadnicze znaczenie dla finansowania działalności związanej z surowcami krytycznymi. Niedawno europejskie banki publiczne, takie jak EBI i EBOR, zwiększyły wsparcie na rzecz inwestycji w poszukiwanie, wydobycie i przeróbkę surowców krytycznych. W ramach współfinansowanego przez UE projektu JUMP EBOR i UE uruchomiły wspólny instrument o wartości 50 mln euro, aby zapewnić inwestycje kapitałowe w działalność poszukiwawczą. Dzięki nowej inicjatywie strategicznej grupy EBI w zakresie surowców krytycznych uruchomionej w marcu 2025 r. EBI ma zamiar finansować projekty realizowane w całym łańcuchu wartości surowców krytycznych i przyczynić się do realizacji celów aktu w sprawie surowców krytycznych. Roczny budżet na ten cel ma wynieść 2 mld euro.

68 Aby ułatwić inwestycje w surowce krytyczne, Komisja zobowiązała się do opracowania do końca 2021 r. kryteriów zrównoważonego finansowania w sektorach górniczym, wydobywczym i przeróbki surowców. Kryteria te miały zostać określone w drodze aktów delegowanych dotyczących systematyki. Cztery lata później kryteriów takich wciąż nie ustanowiono. W kwietniu 2025 r. Komisja otrzymała od odpowiedniej grupy roboczej wniosek dotyczący aktualizacji unijnej systematyki w celu uwzględnienia wydobycia i rafinacji niektórych surowców krytycznych: litu, niklu i miedzi. Jednocześnie według EBI wysoce restrykcyjne kryteria zrównoważonego finansowania mogłyby mieć negatywny wpływ na kwalifikowalność projektów dotyczących surowców krytycznych i utrudnić ich finansowanie.

69 Obok wspomnianych wyżej wysiłków na rzecz pobudzenia inwestycji prywatnych niedawno uruchomiono również szereg krajowych inicjatyw mających na celu wykorzystanie funduszy publicznych do wspierania poszukiwania, wydobycia i przeróbki (zob. ***ramka 2***).

---

[9] Przeprowadzona przez Komisję ocena skutków aktu w sprawie surowców krytycznych, COM(2023) 160 final, s. 184–185.

Ramka 2

Krajowe wysiłki na rzecz wspierania działań związanych z surowcami krytycznymi

W 2024 r. państwowy niemiecki bank prorozwojowy KfW utworzył w imieniu rządu fundusz na rzecz surowców krytycznych o wartości 1 mld euro, aby wspierać zrównoważone dostawy surowców krytycznych dla niemieckiej gospodarki. Każdemu z wybranych projektów miało zostać przyznane od 50 do 150 mln euro. Przegląd pierwszych projektów pod kątem należytej staranności rozpoczął się w lipcu 2025 r.

Inne państwa członkowskie, takie jak Francja i Włochy, również planują lub już rozpoczęły tworzenie krajowych funduszy surowcowych.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Długotrwały i złożony proces wydawania pozwoleń stwarza bariery dla prowadzenia wydobycia w UE

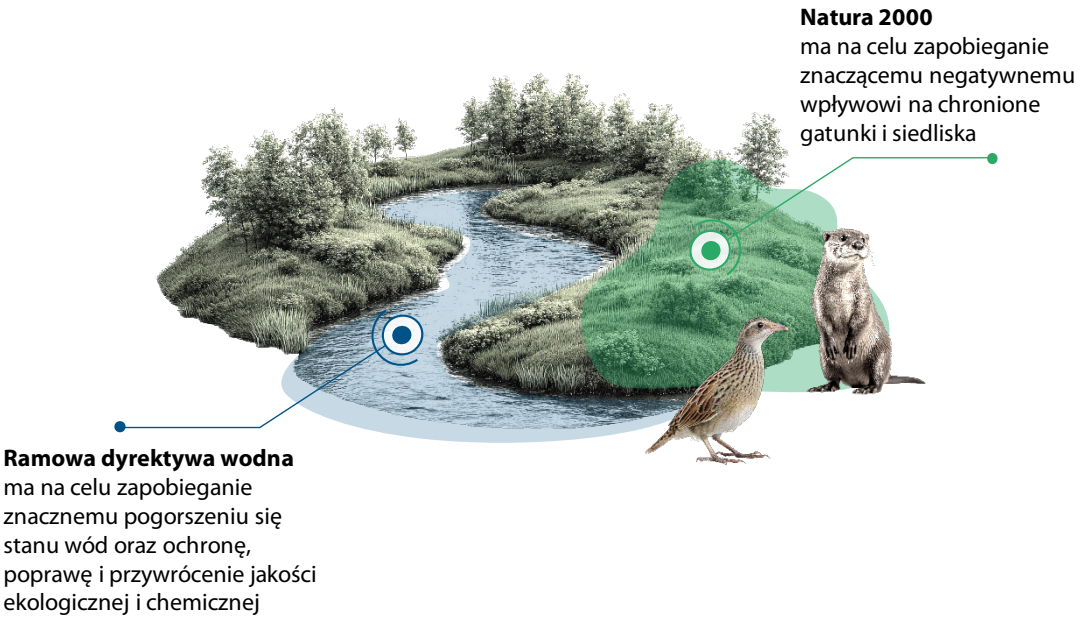
70 Już w 2008 r. w ramach inicjatywy na rzecz surowców zauważono, że szybkie osiągnięcie gotowości operacyjnej przez nowe projekty dotyczące surowców krytycznych jest bardzo utrudnione, głównie ze względu na czas trwania krajowych procedur wydawania pozwoleń. Z kolei w ocenie skutków aktu w sprawie surowców krytycznych z 2023 r. stwierdzono, że procedury wydawania pozwoleń są nieprzewidywalne i fragmentaryczne. Czas potrzebny na uzyskanie pozwolenia na wydobycie wahał się od trzech miesięcy do trzech lat. W niektórych skrajnych przypadkach – odnotowanych w Finlandii i Portugalii – proces ten trwał do czterech lat. Za istotną barierę uznano również opóźnienia spowodowane odwołaniami od decyzji w sprawie udzielenia pozwoleń.

71 Z odpowiedzi na ankietę Trybunału wynika, że prawie połowa państw członkowskich wskazała kwestie środowiskowe i społeczne (takie jak zanieczyszczenia i postawa obywateli „byle nie na moim podwórku”) jako główną przeszkodę dla zwiększenia wydobycia krajowego. Sześć państw członkowskich wskazało, że problemy wynikają zarówno z niewystarczających zdolności administracyjnych w sektorze publicznym (np. w zakresie udzielania koncesji na wydobycie i eksploatację złóż), jak i z kwestii dotyczących ochrony przyrody – zwłaszcza w kontekście ramowej dyrektywy wodnej i dyrektyw dotyczących sieci Natura 2000.

72 Aby rozwiązać te trudności, w 2011 r. Komisja wydała wytyczne dotyczące wydobycia minerałów nieenergetycznych i sieci Natura 2000. Następnie uzupełniła je studiami przypadków w 2019 r. Nie opracowała jednak takich szczegółowych wytycznych w odniesieniu do ramowej dyrektywy wodnej.

73 W ocenie skutków aktu w sprawie surowców krytycznych przyznano, że zarówno ramowa dyrektywa wodna, jak i dyrektywa Natura 2000 skutkowały wydłużeniem czasu realizacji większości projektów wydobywczych związanych z surowcami, w szczególności ze względu na fakt, że przepisy zasadniczo wymagają przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko przed wydaniem pozwolenia na realizację projektu (***rys. 15***). Średni czas trwania tej oceny (w przypadku wszystkich projektów wchodzących w jej zakres, w tym projektów dotyczących surowców krytycznych) wynosił jeden rok, ale mógł on się wahać od pięciu do 27 miesięcy.

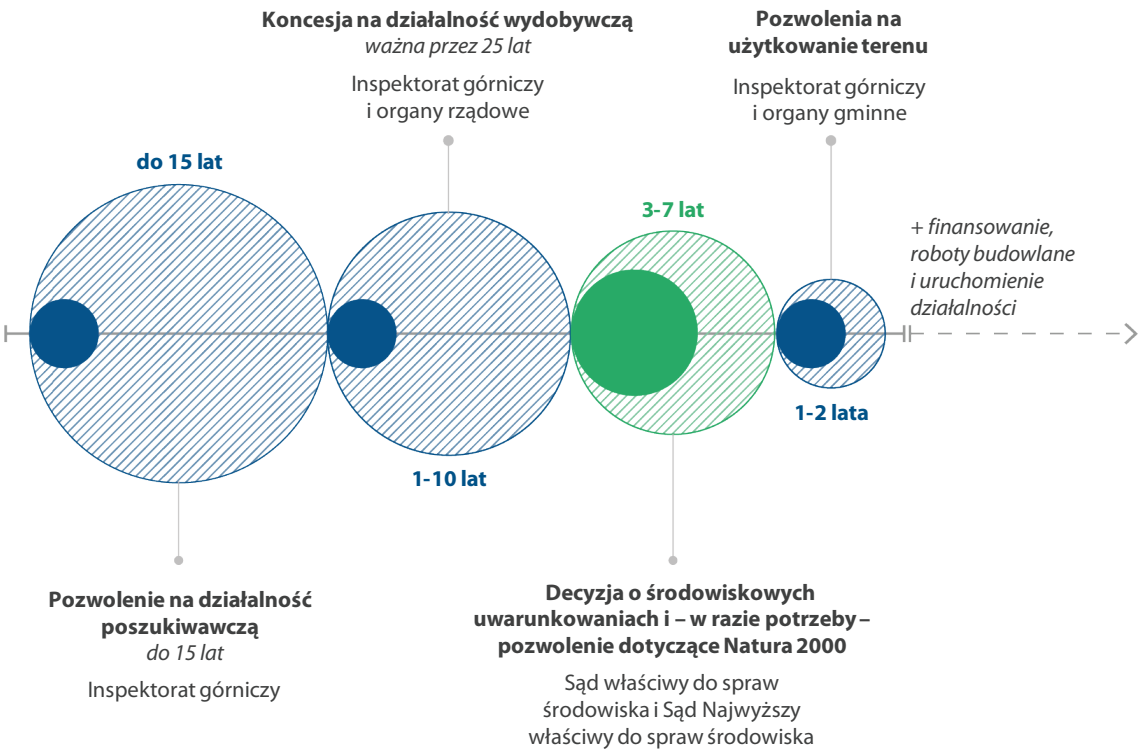
Rys. 15 | Ocena oddziaływania na środowisko jest konieczna, aby otrzymać pozwolenie



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

74 W badaniu z 2023 r. stwierdzono, że średni czas realizacji projektu wydobywczego od wykrycia złoża do produkcji wynosił 15,7 roku (w przypadku 127 kopalń ocenionych na całym świecie w latach 2002–2023). Hiszpania była jedynym państwem UE objętym tym badaniem – w jej przypadku średni wynik wyniósł 15 lat. Ogólnie rzecz biorąc, szacuje się, że czas konieczny do osiągnięcia gotowości operacyjnej projektu wydobywczego w UE wynosi zazwyczaj od 10 do 15 lat, ale może wynosić do 20 lat. Przykład przedstawiony na ***rys. 16*** pokazuje złożony proces otwierania kopalni w Szwecji, od poszukiwań po etap produkcji. Jak wynika z tego przykładu, proces ten może trwać jeszcze dłużej.

Rys. 16 | Otwarcie kopalni w Szwecji może zająć ponad 30 lat



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych SVEMIN, 2025.

75 Aby usprawnić ten proces, w akcie w sprawie surowców krytycznych zobowiązano państwa członkowskie do utworzenia do lutego 2025 r. krajowych punktów kompleksowej obsługi (pojedynczych punktów kontaktowych). Punkty kompleksowej obsługi miały być odpowiedzialne zarówno za wnioski dotyczące projektów górniczych, jak i za pozwolenia. Jednak zgodnie ze stanem na listopad 2025 r. tylko 16 z 27 państw członkowskich utworzyło tego rodzaju punkty.

Potencjał zrównoważonego zarządzania zasobami nie jest w pełni wykorzystywany

76 Zrównoważone wykorzystanie zasobów odgrywa kluczową rolę w zmniejszaniu zależności od pierwotnych surowców krytycznych, a także w usuwaniu utrzymujących się barier dla konkurencyjności unijnego przemysłu recyklingu.

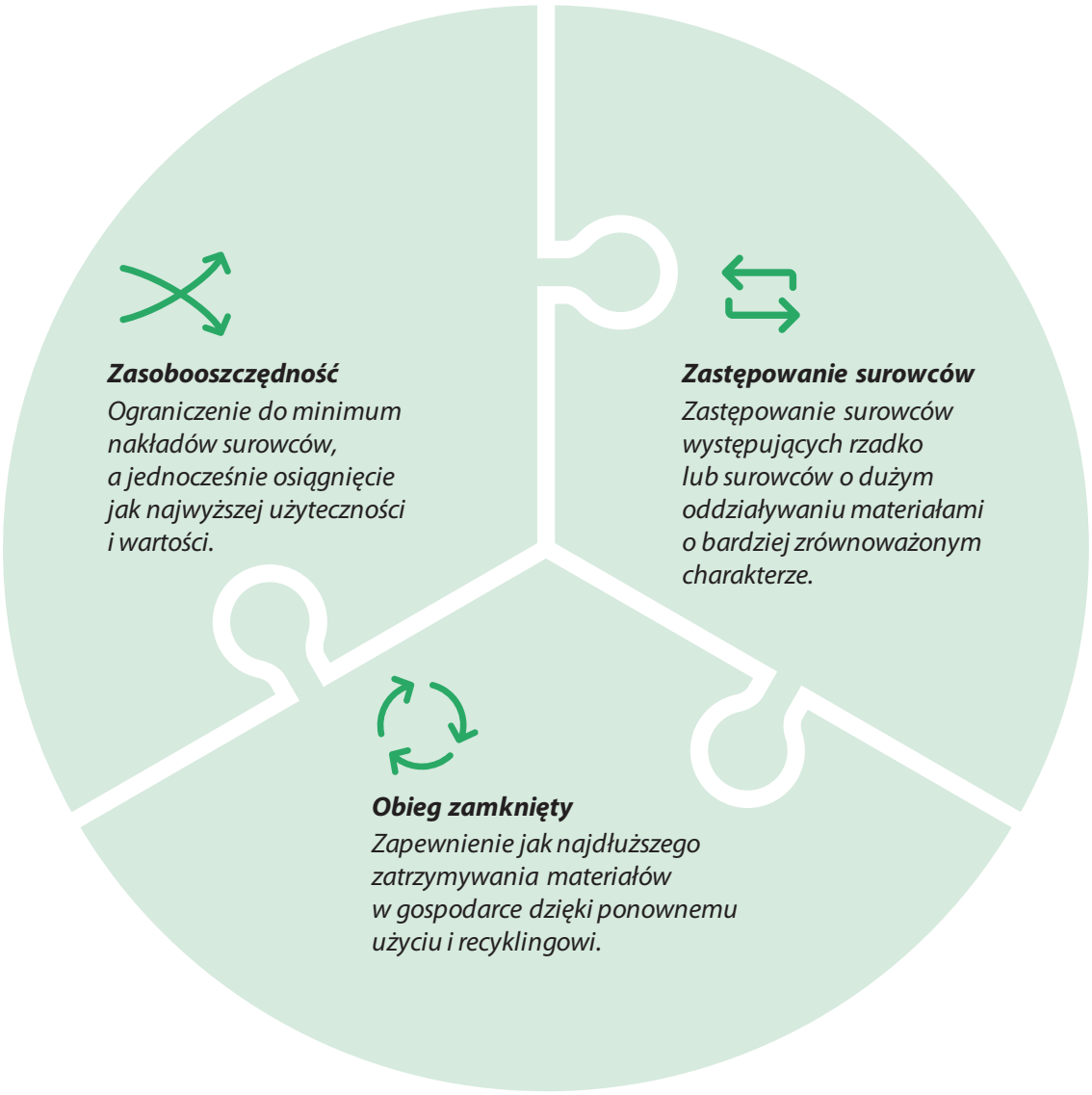
77 Trybunał ocenił, czy:

- polityka UE obejmuje wszystkie aspekty zarządzania zasobami surowców krytycznych;
- unijne poziomy docelowe dotyczące recyklingu zachęcają do recyklingu surowców krytycznych;
- inicjatywy UE skutecznie usuwają bariery rynkowe osłabiające konkurencyjność recyklingu surowców krytycznych.

Zastępowanie surowców krytycznych nie zostało uwzględnione w przepisach UE w wystarczającym zakresie, a realizacja krajowych planów dotyczących obiegu zamkniętego prawdopodobnie się opóźni

78 Zrównoważone zarządzanie zasobami może zmniejszyć popyt europejskiego przemysłu wytwórczego na surowce krytyczne dzięki lepszemu ich wykorzystaniu w całym cyklu życia. *Rys. 17* przedstawia kluczowe aspekty tej koncepcji, w tym efektywne wykorzystanie zasobów, zastępowanie surowców i obieg zamknięty.

Rys. 17 | Kluczowe aspekty zrównoważonego zarządzania zasobami



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

79 Jednym z kluczowych celów aktu w sprawie surowców krytycznych jest domknięcie obiegu zamkniętego surowców krytycznych i uzupełnienie obowiązujących przepisów dotyczących przeróbki surowców, takich jak dyrektywa ramowa w sprawie odpadów, dyrektywa w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, rozporządzenie w sprawie przemieszczania odpadów i unijne rozporządzenie w sprawie baterii.

80 Komisja ustanowiła ramy obejmujące różne aspekty zrównoważonego zarządzania zasobami, wprowadzając w akcie niewiążący poziom docelowy w zakresie recyklingu wynoszący 25% oraz przewidując szereg działań mających na celu poprawę recyklingu, zastępowania surowców i zrównoważonego zarządzania zasobami. Najważniejszym spośród tych działań jest obowiązek opracowania przez państwa członkowskie krajowych planów dotyczących obiegu zamkniętego. Dwuletni termin na opracowanie planów wchodzi w życie po przyjęciu przez Komisję aktów wykonawczych, które mają na celu określenie wykazu produktów, komponentów i strumieni odpadów o znacznym potencjale w zakresie odzysku surowców krytycznych. Te akty wykonawcze miały pierwotnie zostać przyjęte do 24 maja 2025 r. Niemniej ze względu na opóźnienia w listopadzie 2025 r. akty te wciąż nie były przyjęte, co mogło opóźnić opracowanie i wdrożenie planów.

81 Chociaż akt w sprawie przemysłu neutralnego emisyjnie – wraz z aktem w sprawie surowców krytycznych – ma na celu ustabilizowanie łańcucha dostaw energii ze źródeł odnawialnych przez zwiększenie produkcji wewnątrzunijnej (***załącznik I***), nie odnosi się do zastępowania surowców krytycznych. Pominięcie to jest istotne, ponieważ wpływa na segment łańcucha dostaw, w przypadku którego zastępowanie surowców krytycznych jest najbardziej potrzebne i w odniesieniu do którego przemysł wytwórczy stara się obecnie rozpoznać dostępne rozwiązania (***ramka 3***).

Ramka 3

Przykłady zastępowania surowców krytycznych

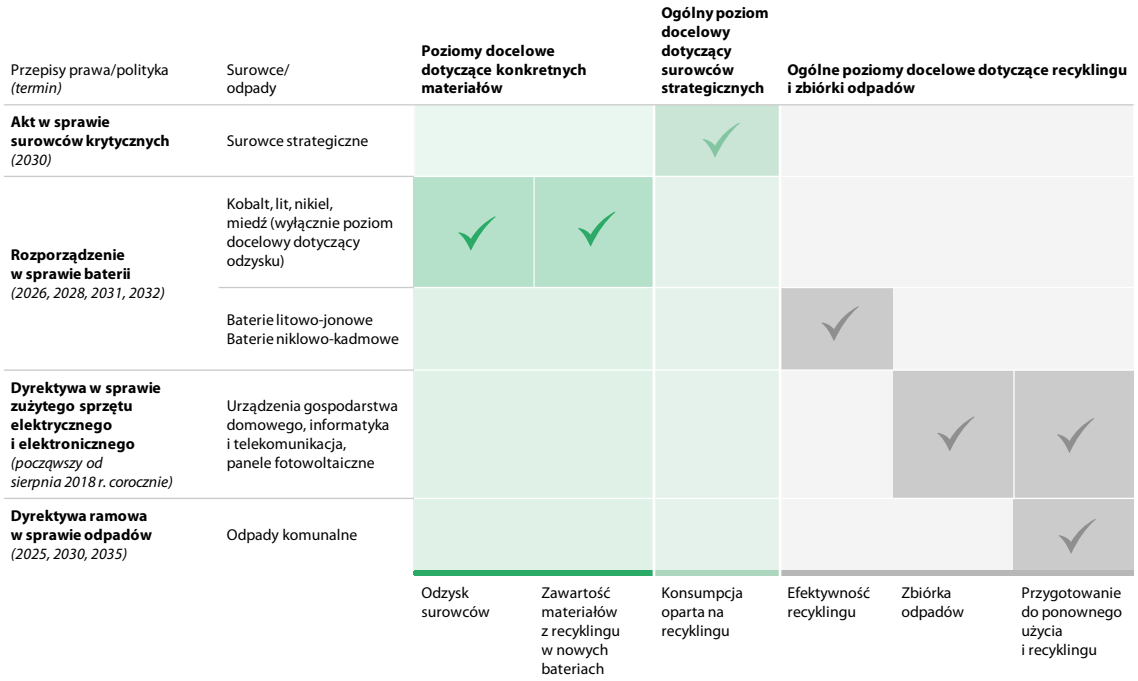
Przemysł UE bada możliwości zastąpienia surowców krytycznych. Przykładowo boksyt stosowany w panelach fotowoltaicznych można zastąpić surowcami niekrytycznymi, takimi jak stal, włókna węglowe i polimery. Jeśli zastąpienie surowca krytycznego nie jest wykonalne z technicznego lub ekonomicznego punktu widzenia, możliwa jest również zmiana samej technologii: na przykład w przypadku turbin wiatrowych można by przejść od stosowania generatorów opartych na magnesach trwałych do rozwiązań, w przypadku których wykorzystuje się mniej magnesów lub nie stosuje się ich wcale.

Źródło: Taylor, N., Kuzov, T., Chatzipanagi, A., Carrara, S., Jakimow, M. i in. „Deep dive on critical raw materials for solar photovoltaics in the EU”, 2025; Edoardo Righetti, Vasileios Rizos, „CEPS in-depth analysis: Reducing supply risks for critical raw materials”, 2024.

Nie określono celów UE, które zachęcałyby do recyklingu wszystkich surowców krytycznych

82 Poziomy docelowe dotyczące recyklingu surowców krytycznych zostały określone w szeregu różnych aktów ustawodawczych UE (*rys. 18*).

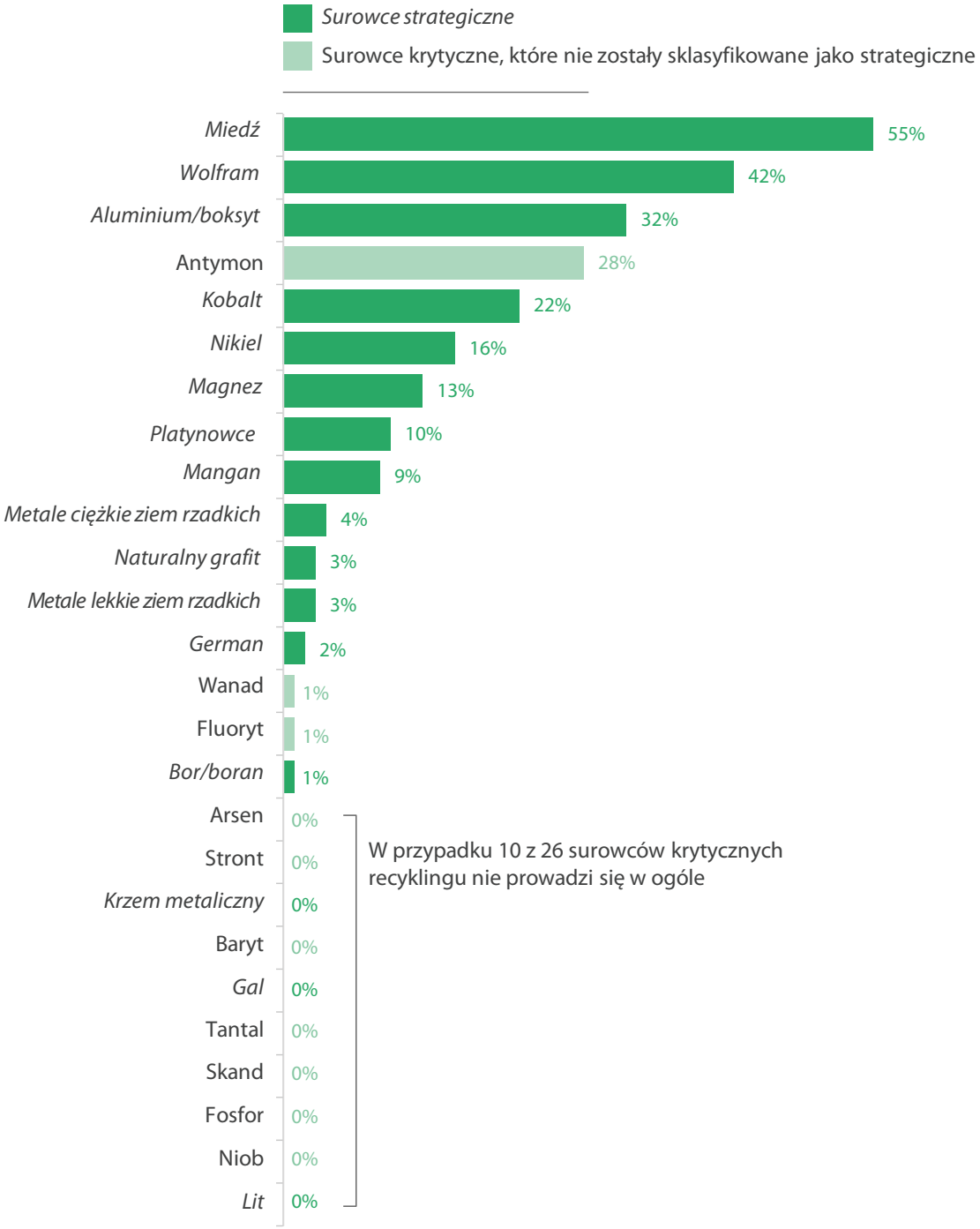
Rys. 18 | Różnorodne cele UE dotyczące recyklingu, odzysku i zbiórki odpadów



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie prawodawstwa UE.

83 W akcie w sprawie surowców krytycznych określono niewiążący poziom docelowy, zgodnie z którym do 2030 r. co najmniej 25% zużycia surowców strategicznych w UE powinno być pokryte z recyklingu. Z najnowszych dostępnych danych wynika, że średni wskaźnik udziału surowca pochodzącego z recyklingu po wycofaniu z eksploatacji utrzymuje się w przypadku wielu surowców krytycznych poniżej tego poziomu. Spośród grupy 26 surowców potrzebnych do transformacji energetycznej (*rys. 3*) w przypadku siedmiu współczynnik recyklingu wynosi od 1% do 5%, a w przypadku 10 (w tym litu, galu i krzemu metalicznego) recyklingu nie przeprowadza się w ogóle (*rys. 19*).

Rys. 19 | Niskie współczynniki recyklingu surowców krytycznych i strategicznych w UE

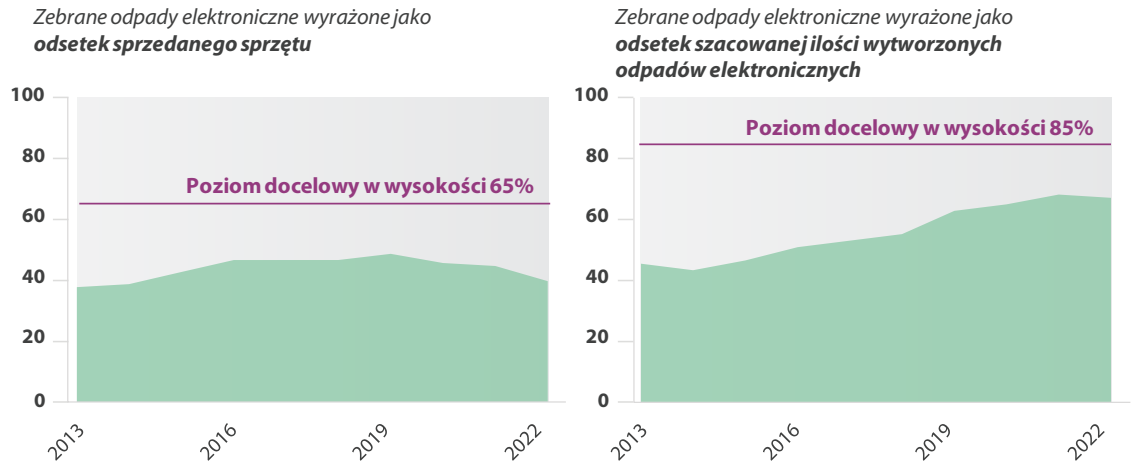


Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie badania DG GROW pt. „Study on the critical raw materials for the EU 2023" (załącznik 11).

84 W rozporządzeniu w sprawie baterii wprowadzono wiążące i szczegółowe poziomy docelowe dotyczące recyklingu niektórych surowców krytycznych (np. kobaltu, miedzi, litu, niklu). Określono w nim również poziomy docelowe dotyczące zawartości materiałów z recyklingu w odniesieniu do różnych rodzajów baterii zawierających te surowce. Te poziomy docelowe muszą zostać osiągnięte w latach 2026–2032. W sprawozdaniu specjalnym na temat unijnej polityki przemysłowej w dziedzinie baterii Trybunał zauważył, że wtórne źródła surowców do produkcji baterii, w szczególności recykling baterii wycofanych z eksploatacji, są nadal wykorzystywane w niewielkim zakresie.

85 Z kolei we wcześniej opublikowanym przeglądzie działań UE dotyczących odpadów elektronicznych i wyzwań w tej dziedzinie Trybunał odnotował, że tego rodzaju odpady zawierają duże ilości surowców krytycznych. Choć obecnie wytwarza się więcej odpadów tego rodzaju niż kiedykolwiek wcześniej, poziomy zbierania odpadów pozostają jednak znacznie poniżej poziomów docelowych określonych w dyrektywie w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego (***rys. 20***). W rezultacie surowce krytyczne zawarte w takich odpadach nie trafiają do unijnej gospodarki. Aby zwiększyć poziom zbierania, Komisja wydała stosowne zalecenia dla państw członkowskich. W 2024 r. wszczęła również postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko 24 państwom w związku z nieosiągnięciem poziomów docelowych dotyczących zbiórki i recyklingu określonych w przedmiotowej dyrektywie.

Rys. 20 | UE nie udaje się osiągnąć poziomów docelowych dotyczących zbiórki odpadów



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie sprawozdania forum WEEE – rys. 3.3, 2025.

86 Unijne poziomy docelowe, o których mowa powyżej (pkt *82*–*85*), nie stanowią skutecznej zachęty do recyklingu poszczególnych surowców krytycznych.

- Brak wiążących poziomów docelowych dla poszczególnych surowców krytycznych oznacza, że popyt na surowce wtórne (odzyskane z odpadów) pozostaje niepewny, a wykorzystanie takich recyklatów na rynku pozostaje w dużej mierze dobrowolne.

- Poziom docelowy określony w akcie w sprawie surowców krytycznych i większość innych poziomów docelowych dotyczących recyklingu odnoszą się przede wszystkim do ilości odpadów dostarczonych do przetworzenia – ogólnej ilości odpadów zbieranych lub przetwarzanych w celu recyklingu, bez rozróżniania między konkretnymi materiałami, takimi jak pospolite metale nieszlachetne, a niewielkimi ilościami poszczególnych surowców krytycznych. W związku z tym nie ma zachęty dla podmiotów zajmujących się recyklingiem do odzyskiwania określonych surowców krytycznych, zwłaszcza tych, w przypadku których odzysk jest trudniejszy. Na przykład metale ziem rzadkich w silnikach elektrycznych lub pallad w wbudowanej elektronice nie są zazwyczaj odzyskiwane po rozdrobnieniu urządzeń[10].

- Obowiązujące przepisy dyrektywy w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego nie gwarantują, że surowce krytyczne występujące w sprzęcie elektronicznym będą zbierane i poddawane recyklingowi z korzyścią dla gospodarki UE.

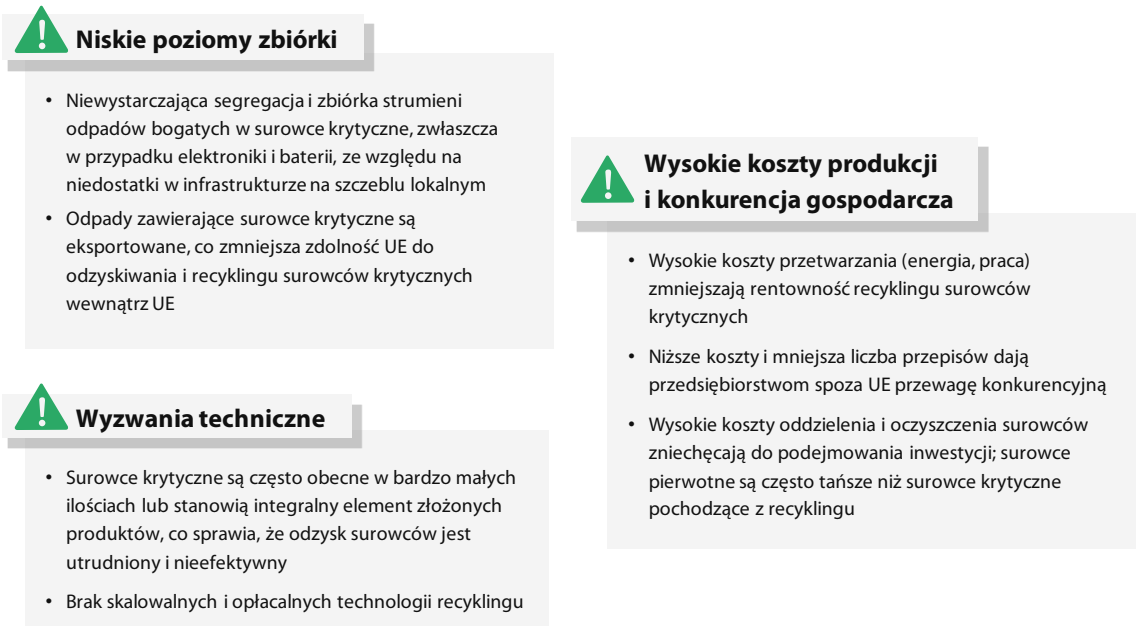
Bariery rynkowe utrudniające recykling surowców krytycznych i przeszkody regulacyjne osłabiają konkurencyjność przemysłu

87 Wprawdzie systemy recyklingu surowców krytycznych funkcjonują dobrze w przypadku surowców wykorzystywanych w dużych ilościach, takich jak aluminium i miedź, są one nadal słabo rozwinięte w przypadku surowców wykorzystywanych w małych ilościach lub wykorzystywanych w produktach złożonych, ponieważ recykling często nie jest uzasadniony ekonomicznie.

[10] Komisja Europejska, „Innovative requirements could boost circular economy of plastics and critical raw materials in vehicles”.

88 Według Międzynarodowej Agencji Energetycznej brak korzyści skali jest barierą dla prowadzenia efektywnego recyklingu, a warunki rynkowe na świecie utrudniają europejskim podmiotom zajmującym się recyklingiem konkurowanie z chińskimi rywalami pod względem kosztów. Wynika to z integracji pionowej tego sektora w Chinach, korzyści skali i niskich kosztów pracy. Z dyskusji z zainteresowanymi stronami i z przeglądu dokumentów wynika, że wysokie koszty przetwarzania, brak dostępności surowców krytycznych i bariery technologiczne to główne elementy, które osłabiają konkurencyjność unijnego przemysłu recyklingu (zob. *rys. 21*).

Rys. 21 | Bariery rynkowe osłabiające konkurencyjność recyklingu surowców krytycznych



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

89 Ponadto w zmienionym rozporządzeniu w sprawie przemieszczania odpadów nie usunięto barier w imporcie odpadów elektronicznych do UE. W badaniu[11] z 2024 r. zauważono ponadto, że przepisy rozporządzenia utrudniają transgraniczne przemieszczanie odpadów w obrębie UE, co sprawia, że około 90% odpadów jest przetwarzanych w państwie, w którym zostały wytworzone. Przedstawiciele branży poinformowali ponadto kontrolerów, że obowiązujące przepisy dotyczące odpadów są stosowane w różny sposób w poszczególnych państwach członkowskich. Stwarza to przeszkody dla zakładów recyklingu, które musiałyby wypracować większe korzyści skali, by móc wytworzyć odzyskane materiały w ilościach wystarczających do zapewnienia rentowności[12].

90 Komisja wprowadziła już rozwiązania mające na celu sprostanie wyzwaniom stojącym przed sektorem recyklingu, takie jak ogólnounijne kryteria zniesienia statusu odpadu w odniesieniu do aluminium i miedzi. W akcie w sprawie surowców krytycznych przewidziano krajowe działania dotyczące obiegu zamkniętego mające pobudzić innowacje. Działania te powinny umożliwić szybsze wydawanie pozwoleń i ułatwić dostęp do finansowania strategicznych projektów dotyczących recyklingu. Ponadto w akcie wprowadzono obowiązek etykietowania surowców krytycznych w przypadku produktów takich jak turbiny wiatrowe, aby ułatwić recykling. Podobnie zgodnie z rozporządzeniem z 2024 r. w sprawie ekoprojektu w odniesieniu do zrównoważonych produktów na produkcie należy uwzględnić szczegółowe informacje dotyczące składu materiałów, aby usprawnić demontaż, naprawę i recykling. Rozporządzenie przewiduje regulację wielu produktów związanych z energią, takich jak panele słoneczne, i promowanie obiegu zamkniętego począwszy od etapu projektowania. Bariery rynkowe wciąż się jednak utrzymują, zmniejszając rentowność recyklingu ukierunkowanego na odzyskanie surowców krytycznych.

[11] Grabbe, H., Léry Moffat, L., „A European circular single market for economic security and competitiveness”, dokument orientacyjny 20/2024, 2024, Bruegel, s. 14.

[12] Lander i in., iScience 24, „Financial viability of electric vehicle lithium-ion battery recycling”, 2023.

Uznanie danego projektu za unijny projekt strategiczny może przynieść pewne korzyści, ale wiele z tych projektów będzie miało trudności z zapewnieniem dostaw dla UE do 2030 r.

91 W akcie w sprawie surowców krytycznych przewidziano koncepcję projektów strategicznych. Ma ona na celu zwiększenie zdolności UE do wydobycia, przeróbki i recyklingu surowców strategicznych oraz dywersyfikację importu. Aby projekty zostały zakwalifikowane jako strategiczne, muszą być zgodne z warunkami określonymi przez Komisję w informacji dla wnioskodawców[13] i ekspertów[14] – przyczyniać się do bezpieczeństwa dostaw w UE w perspektywie do 2030 r., gwarantować wykonalność techniczną, zapewniać zrównoważony charakter i odpowiedzialność społeczną, przynosić korzyści transgraniczne i wywoływać efekt mnożnikowy w łańcuchu wartości.

92 W maju 2024 r. Komisja ogłosiła pierwszy nabór wniosków. Spośród 170 złożonych wniosków 77 odnosiło się do wydobycia, 58 – przeróbki, 30 – recyklingu i 5 – zastępowania. Komisja wybrała 61 projektów realizowanych w UE (pogrupowanych w 47 projektów zintegrowanych) oraz 14 projektów spoza UE (pogrupowanych w 13 projektów zintegrowanych). W 2025 r. Komisja ogłosiła jeden nabór wniosków we wrześniu, mimo że akt wymaga ogłaszania co najmniej czterech otwartych naborów wniosków rocznie, począwszy od 2025 r.

93 Trybunał ocenił korzyści płynące z uznania danego projektu za strategiczny oraz sprawdził, czy projekty te mogą przyczynić się do poprawy bezpieczeństwa dostaw surowców krytycznych dla UE.

---

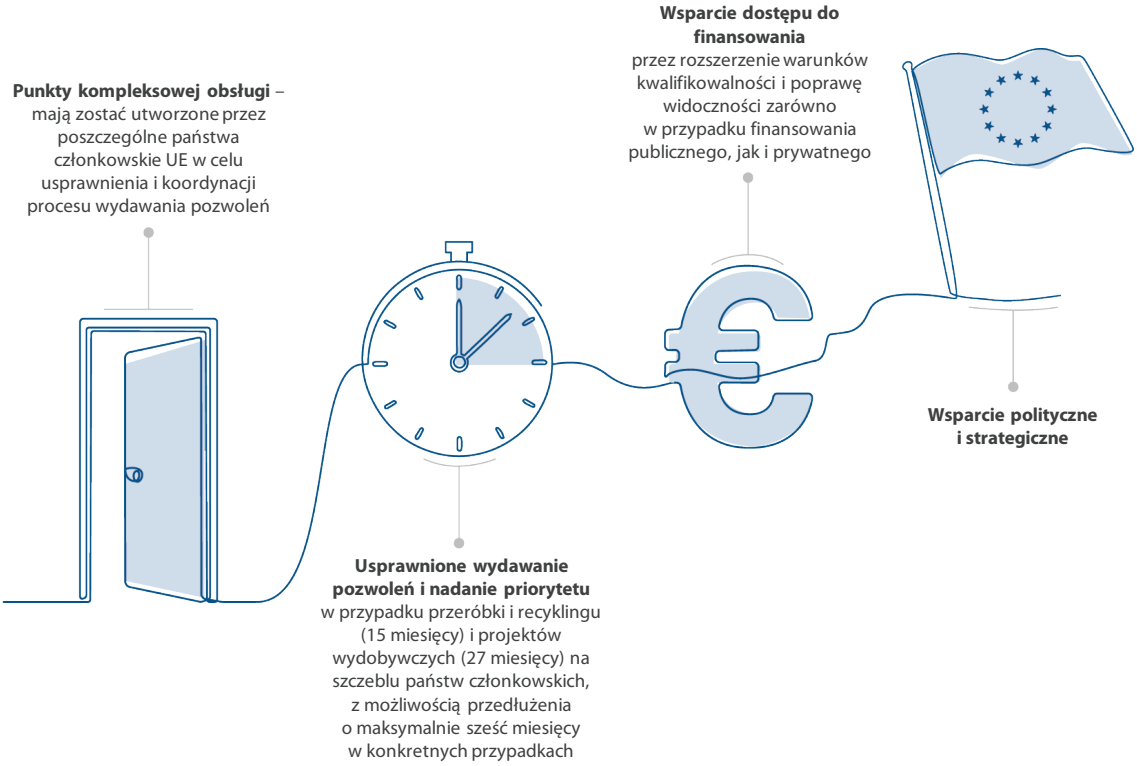
[13] DG GROW, „Strategic projects under the Critical Raw Materials Act Guide for Applicants”, wersja 1.0, 23 maja 2024 r.

[14] DG GROW, „Call for applications for Strategic Projects under the Critical Raw Materials Act. Assessment of applications – briefing of experts”, 10 października 2024 r.

Uznanie danego projektu za projekt strategiczny może przynieść pewne korzyści, ale nadal występują problemy związane z wydawaniem pozwoleń i finansowaniem

94 Oczekuje się, że uznanie danego projektu za strategiczny na podstawie aktu w sprawie surowców krytycznych przyniesie korzyści w jego realizacji (*rys. 22*).

Rys. 22 | Potencjalne korzyści wynikające z uznania danego projektu za projekt strategiczny



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie aktu w sprawie surowców krytycznych.

95 Z ankiety Trybunału wynika, że większość państw członkowskich uważa, iż projekty strategiczne mogą doprowadzić do znacznego zwiększenia wydobycia, przeróbki i recyklingu surowców w UE. Niemniej projekty strategiczne odnoszą się do surowców strategicznych, a nie wszystkich surowców krytycznych. Oznacza to, że np. projektów dotyczących niobu lub wanadu, które mają kluczowe znaczenie dla rozwoju czystych technologii energetycznych, nie można uznać za strategiczne.

96 Akt pozwala przyspieszyć wydawanie pozwoleń w przypadku zatwierdzonych projektów strategicznych, ale nie w przypadku projektów odrzuconych lub projektów koncentrujących się na innych surowcach krytycznych. Choć usprawnione wydawanie pozwoleń przyspiesza wdrażanie, niemniej ostateczny harmonogram realizacji zależy od złożonych odwołań. Czasu potrzebnego na rozpatrzenie odwołań nie wlicza się tymczasem do skróconych okresów wydawania pozwoleń. Trybunał przeanalizował przeprowadzoną przez Komisję ocenę 19 wybranych wniosków dotyczących projektów strategicznych i ustalił, że pomimo przewidywanego przyspieszonego wydawania pozwoleń w przypadku dziewięciu spośród tych projektów Komisja nadal wskazuje, że wydawanie pozwoleń jest jednym z kluczowych czynników ryzyka (***załącznik VII***). Ponadto, ponieważ państwa spoza UE nie są związane przepisami przedmiotowego aktu, przepisy te nie zapewniają szybszego wydawania pozwoleń na projekty w tych państwach.

97 Projekty, których dotyczą wnioski złożone na podstawie aktu w sprawie przemysłu neutralnego emisyjnie, korzystają z uproszczonego uznawania, jeśli na te projekty przyznano już finansowanie z innych instrumentów UE, takich jak Fundusz Innowacyjny, lub jeśli zostały one uznane za ważne projekty stanowiące przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania. Uwaga ta nie ma zastosowania do wniosków dotyczących projektów strategicznych złożonych na podstawie przepisów aktu w sprawie surowców krytycznych. Ponadto w akcie nie przewidziano żadnego unijnego finansowania na rzecz projektów strategicznych. W lipcu 2025 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący rozporządzenia ustanawiającego Europejski Fundusz Konkurencyjności, który uwzględniałby możliwości finansowania projektów strategicznych.

98 Publiczne instytucje finansowe stały się ostatnio bardziej aktywne w tym obszarze. W 2024 i 2025 r. zorganizowano posiedzenia podgrupy Rady ds.Surowców Krytycznych poświęcone kwestii koordynacji finansowania projektów strategicznych, z udziałem EBI i EBOR w charakterze obserwatorów. Sześćdziesiąt procent wybranych projektów strategicznych ubiegało się o finansowanie i pomoc doradczą EBI.

99 Rentowność finansowa nie jest warunkiem wyboru danego projektu jako projektu strategicznego na podstawie aktu w sprawie surowców krytycznych[15]. Przeprowadzona przez Trybunał analiza 19 wniosków dotyczących projektów strategicznych wykazała jeden przypadek, w którym promotor projektu złożył wniosek o upadłość po tym, jak przedmiotowy projekt został wpisany do wykazu projektów strategicznych. Kontrolerzy zidentyfikowali też inny projekt, który uzyskał pozytywną ocenę, ale nie został wybrany, ponieważ promotor ogłosił upadłość przed opublikowaniem przez Komisję wykazu projektów strategicznych.

[15] Art. 6 aktu w sprawie surowców krytycznych.

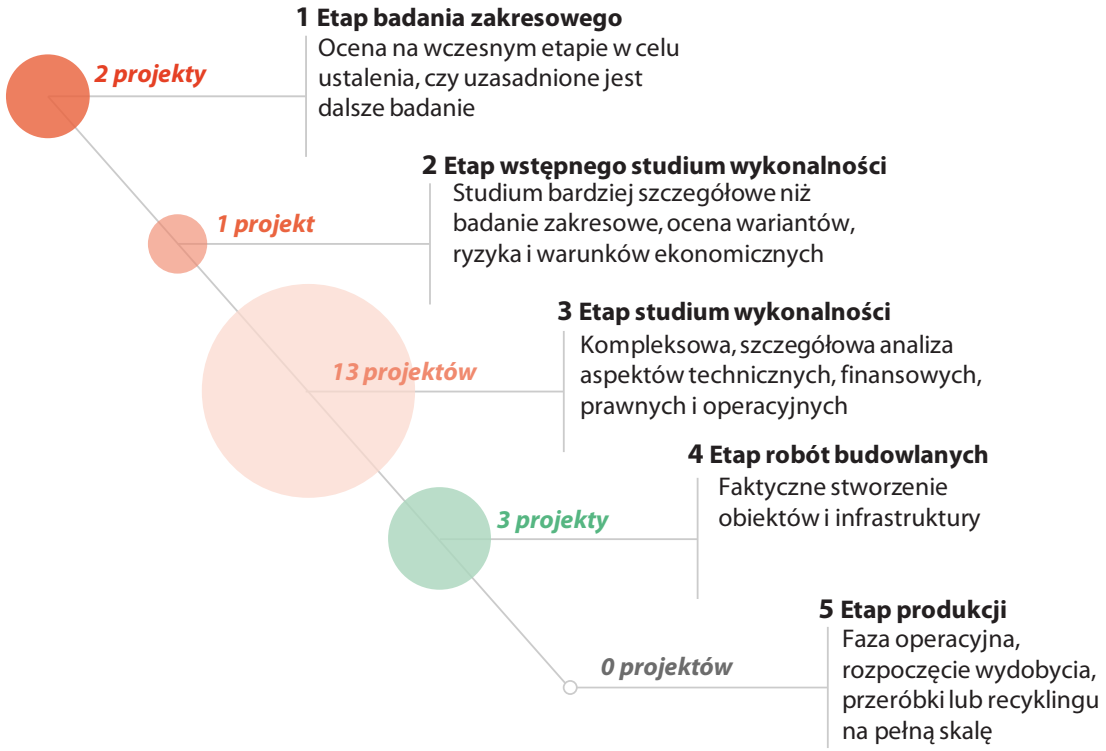
Wiele projektów strategicznych będzie miało trudności z zapewnieniem dostaw dla UE do 2030 r.

100 W akcie w sprawie surowców krytycznych podkreślono, że wnioski projektowe powinny zawierać dowody na to, że dany projekt istotnie przyczynia się do zabezpieczenia unijnych dostaw i osiągnięcia poziomów docelowych na 2030 r. Trybunał stwierdził, że decyzja o wyborze projektów znajdujących się na wczesnym etapie realizacji bez wymogu zawarcia umów odbioru może oznaczać, że wybrane projekty wniosą niewielki wkład w osiągnięcie poziomów docelowych na 2030 r.

101 Ostateczna decyzja Komisji, czy uznać dany projekt za strategiczny, została podjęta na podstawie oceny ekspertów. Przeprowadzona przez Trybunał analiza dokonanej przez ekspertów oceny 19 pozytywnie rozpatrzonych wniosków projektowych wykazała, że w 10 przypadkach szacunkowa pełna zdolność produkcyjna (na podstawie oświadczeń własnych wnioskodawcy) ma zostać osiągnięta w latach 2026–2029, w trzech przypadkach – w 2030 r., a w sześciu przypadkach w okresie po 2030 r. (w jednym przypadku osiągnięcie pełnej zdolności produkcyjnej zaplanowano nawet na 2039 r.) (***załącznik VII***).

102 Jednak w 2025 r., kiedy Komisja dokonywała wyboru projektów, większość z nich była w rzeczywistości dopiero na wczesnym etapie realizacji, co sprawia, że jest bardzo mało prawdopodobne, aby projekty te istotnie przyczyniły się do osiągnięcia poziomów docelowych na 2030 r. Z drugiej strony Trybunał zidentyfikował trzy projekty na zaawansowanych etapach realizacji, które mają duże szanse na przyczynienie się do osiągnięcia poziomów docelowych na 2030 r. i z dużym prawdopodobieństwem będą realizowane niezależnie od ewentualnego zatwierdzenia przez UE danego projektu jako projektu strategicznego, ponieważ były już na etapie robót budowlanych (***rys. 23***). W miarę zbliżania się do 2030 r. szanse przyszłych projektów na przyczynienie się do osiągnięcia poziomów docelowych będą malały (pkt ***92***).

Rys. 23 | Większość projektów strategicznych znajduje się nadal na wczesnym etapie realizacji

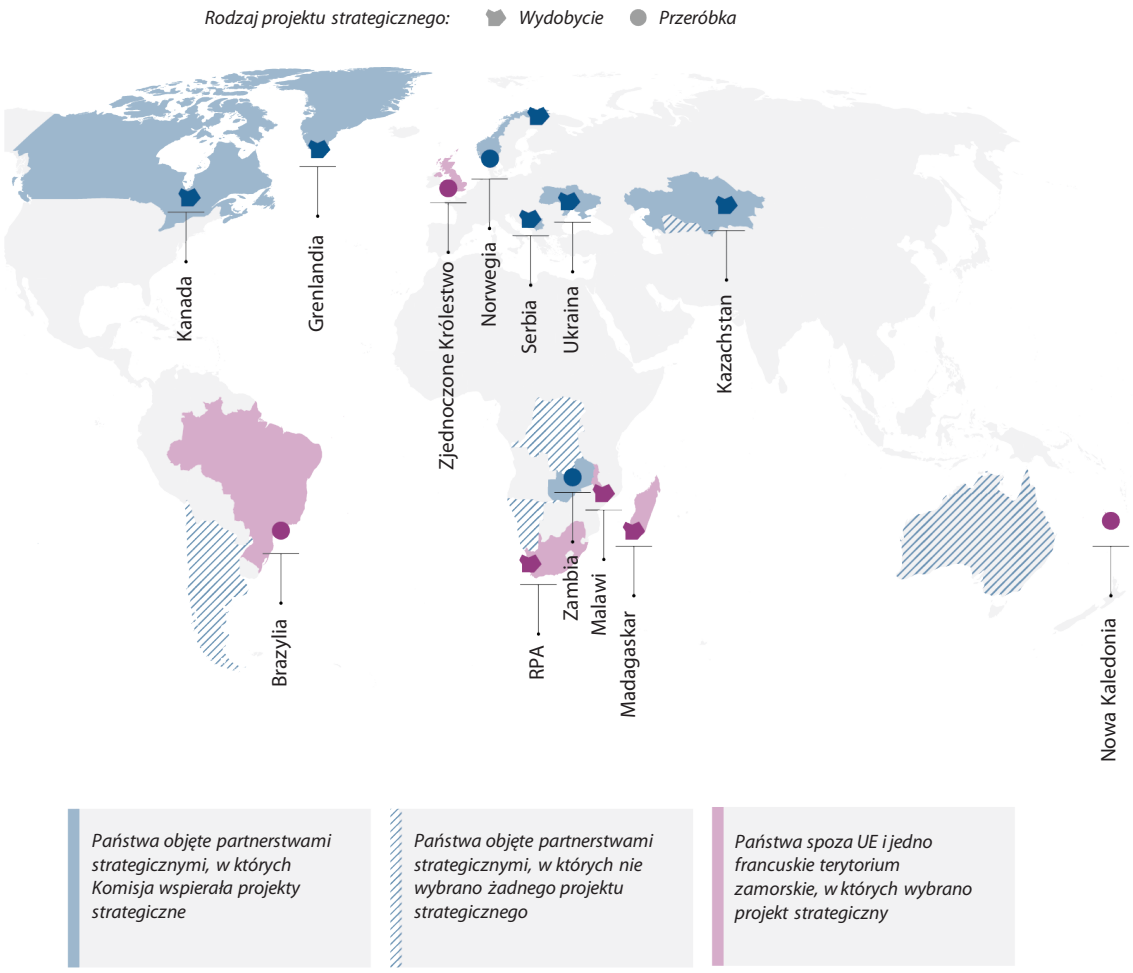


Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie oświadczeń własnych wnioskodawców.

103 Z analizy przeprowadzonej przez Trybunał wynika, że spośród próby 19 wniosków projektowych w przypadku 12 z nich zawarto umowy odbioru albo umowy takie nie były potrzebne, ponieważ głównymi odbiorcami były te same (lub powiązane) przedsiębiorstwa. W pozostałych siedmiu przypadkach, w tym w czterech przypadkach dotyczących projektów spoza UE, nie miało to miejsca. Eksperci oceniający projekty ostrzegli, że w przypadku tych czterech projektów spoza UE brak porozumienia z europejskim odbiorcą stanowi poważne zagrożenie, jeśli chodzi o ewentualny wkład projektu w zabezpieczenie dostaw dla UE. Pomimo tego ostrzeżenia wydali jednak pozytywną ocenę.

104 W akcie w sprawie surowców krytycznych podkreślono znaczenie uwzględnienia tych państw spoza UE, z którymi UE zawiązała współpracę, na przykład w formie partnerstwa strategicznego, w celu ograniczenia ryzyka związanego z dostawami. Chociaż istnienie partnerstwa z danym państwem odegrało rolę w procesie wyboru projektów strategicznych, Trybunał nie był jednak w stanie ustalić wyraźnego związku między tymi partnerstwami a 19 projektami strategicznymi, które Komisja postanowiła wesprzeć. Uwzględnienie tego kryterium byłoby tymczasem konieczne, aby ograniczyć ryzyko związane z dostawami. Komisja wspiera projekty strategiczne spoza UE w zaledwie siedmiu z 14 państw, z którymi zawarto partnerstwa. Sześć z tych państw sporządziło wraz z Komisją plan działania w zakresie surowców, ale kontrolerom nie udało się ustalić wyraźnego związku między projektem strategicznym wspieranym w tych państwach a krajowym planem działania. Komisja postanowiła również wspierać projekty strategiczne w pięciu państwach spoza UE, które nie są objęte partnerstwem strategicznym (*rys. 24*), natomiast w trzech państwach objętych partnerstwami nie zaproponowano takich projektów.

Rys. 24 | Państwa spoza UE, w których są realizowane projekty strategiczne



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie przeprowadzonej analizy.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę I, której przewodniczy członkini Trybunału Obrachunkowego Joëlle Elvinger, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 10 grudnia 2025 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Tony Murphy
Prezes

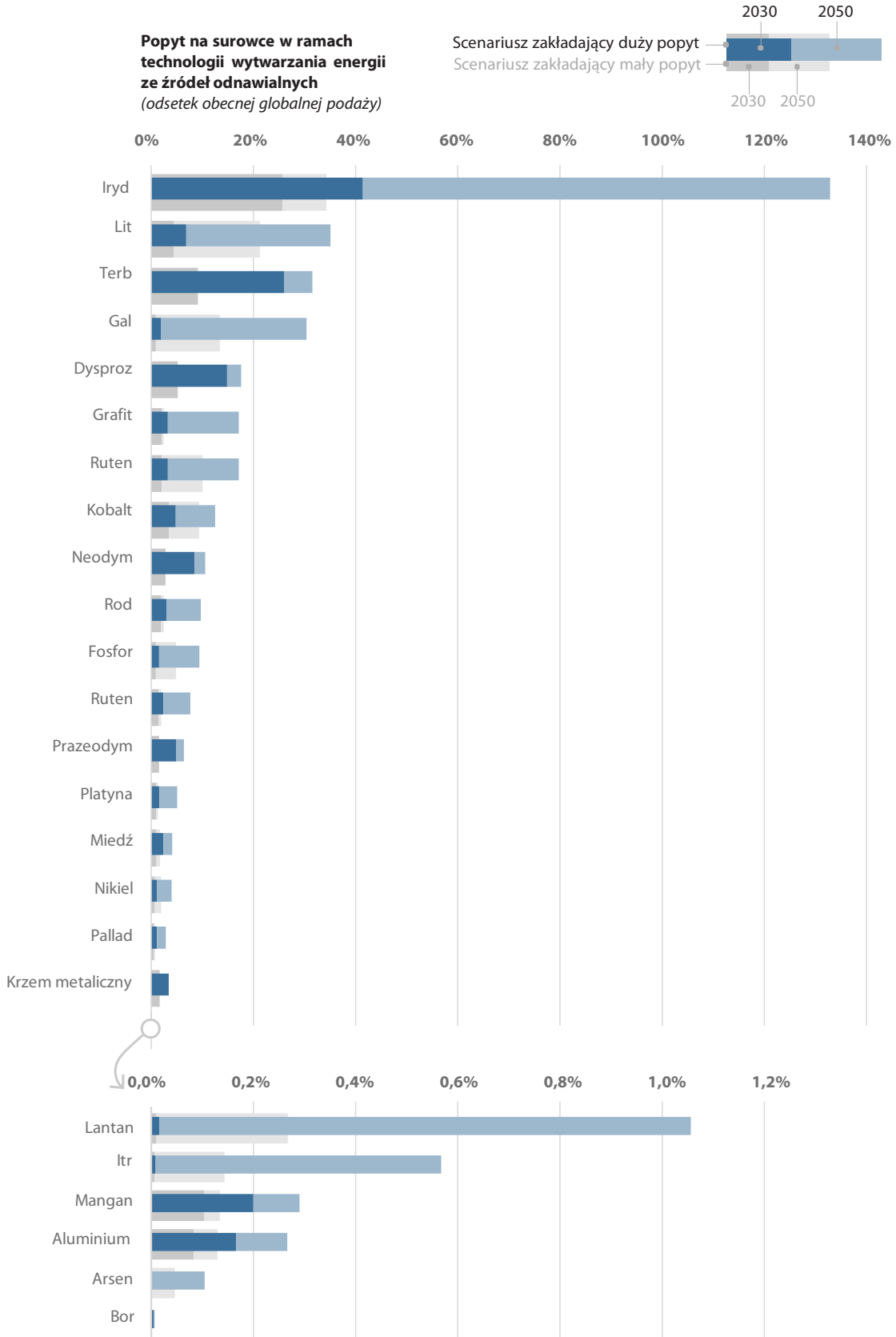
Załączniki

Załącznik I – O kontroli

Znaczenie surowców krytycznych w procesie transformacji energetycznej UE

01 W kontekście zobowiązania UE do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych netto o co najmniej 55% do 2030 r. i osiągnięcia neutralności emisyjnej do 2050 r. surowce krytyczne są nieodzowne do pomyślnej dekarbonizacji systemu energetycznego. Ponieważ ponad 75% emisji w UE pochodzi z produkcji i wykorzystania energii, kluczowe znaczenie ma kompleksowe przejście na odnawialne źródła energii. Surowce krytyczne oznaczają surowce, które Komisja uważa za kluczowe dla gospodarki UE i których dostawy wiążą się z wysokim ryzykiem. Oczekuje się, że wraz z planowanym wdrożeniem w całej UE technologii wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych potrzebne będą dużo większe ilości tych surowców (*rys. 1*). Roczny popyt UE na metale ziem rzadkich wykorzystywane w silnikach turbin wiatrowych może wzrosnąć sześciokrotnie do 2030 r. W związku z tym zapewnienie dostępności tych surowców ma zasadnicze znaczenie. Popyt na surowce krytyczne można zaspokoić przez zdywersyfikowany import, produkcję wewnątrzunijną i bardziej zrównoważone zarządzanie zasobami.

Rys. 1 | Prognozowany popyt UE na surowce krytyczne



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie dokumentu JRC pt. „Supply chain analysis and material demand forecast in strategic technologies and sectors in the EU – A foresight study", 2023.

02 Wydarzenia ostatnich dwudziestu lat zwróciły uwagę na strategiczną podatność Unii na zakłócenia w dostawach surowców krytycznych. W 2010 r. Chiny – które w tym czasie dostarczały ponad 90% światowych metali ziem rzadkich – nałożyły ograniczenia wywozowe tych metali[1], co doprowadziło do poważnego wzrostu cen na świecie i niedoborów dostaw[2].

03 Ujawniło to dużą zależność UE od jednego zewnętrznego dostawcy surowców niezbędnych do przejścia na czystą energię. Jednocześnie gwałtowny wzrost globalnego popytu spowodowany zieloną transformacją i transformacją cyfrową, niestabilność polityczna w kilku krajach bogatych w zasoby oraz skoncentrowany charakter łańcuchów dostaw jeszcze bardziej zwiększyły ryzyko zakłóceń w dostawach[3].

Ramy polityczne UE

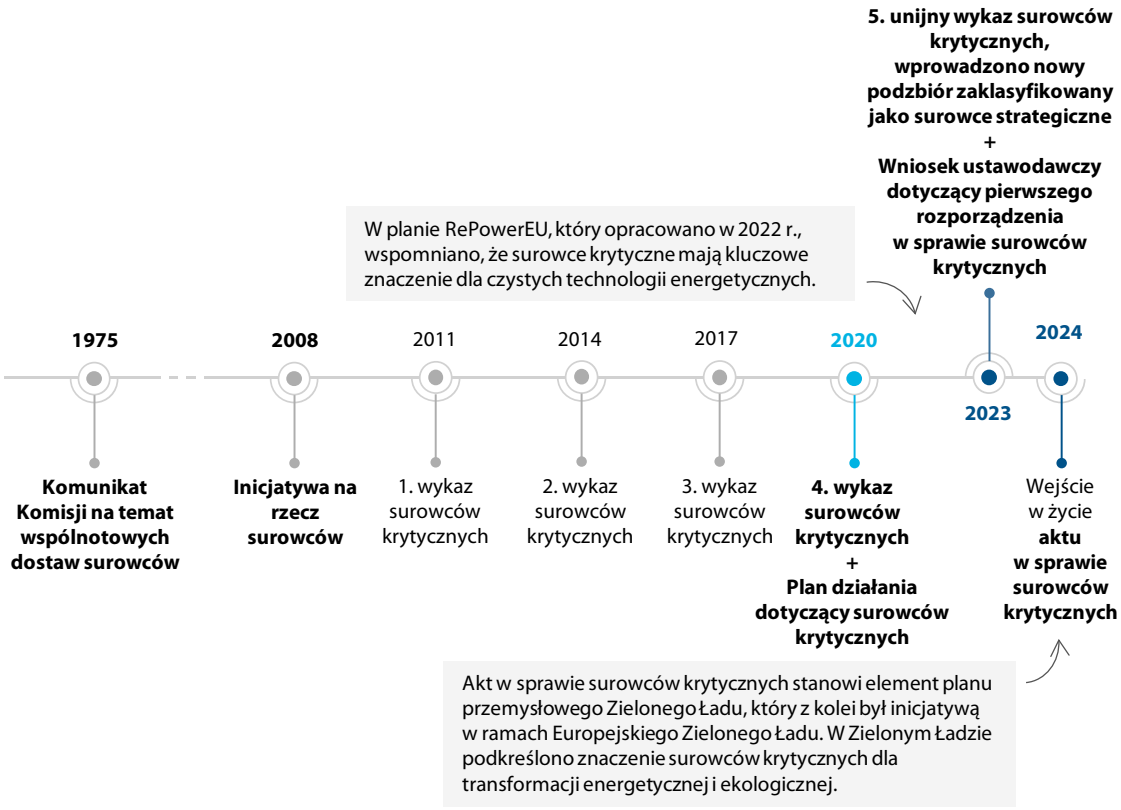
04 W odpowiedzi na rosnące obawy dotyczące zależności UE od państw spoza UE w zakresie surowców krytycznych Komisja Europejska podjęła działania w celu zapewnienia długoterminowego bezpieczeństwa dostaw tych surowców. Wysokie ryzyko związane z dostawami surowców zostało już uwzględnione w komunikacie Komisji z 1975 r. dotyczącym wspólnotowych dostaw surowców, a następnie w 2008 r. w ramach inicjatywy UE na rzecz surowców, w ramach której przewidziano 10 działań łagodzących ryzyko. Celem jednego z tych działań było zdefiniowanie surowców krytycznych. Pierwszy wykaz tego rodzaju surowców został opublikowany w 2011 r. Następnie sporządzono jeszcze pięć takich wykazów. Na ***rys. 2*** przedstawiono główne inicjatywy UE w zakresie surowców krytycznych.

[1] Rozstrzygnięcia sporów w ramach WTO – sprawa DS395.

[2] Rohstoffinformationen 61, Seltene Erden, Projekte-Förderung-Weiterverarbeitung, 2025.

[3] „Global Material Resources Outlook to 2060”; OECD.

Rys. 2 | Główne inicjatywy w zakresie surowców krytycznych



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

05 Realizacja kluczowych inicjatyw dotyczących surowców krytycznych – niezbędnych zarówno w procesie transformacji energetycznej UE, jak i dla utrzymania konkurencyjności technologicznej i przemysłowej – rozpoczęła się w 2020 r. We wrześniu 2020 r. Komisja przyjęła plan działania dotyczący surowców krytycznych – dokument programowy, w którym zaproponowano 10 działań mających na celu złagodzenie ryzyka związanego z dostawami. W planie wytyczono kierunek lepiej skoordynowanych działań UE i położono na nowo nacisk na produkcję wewnątrzunijną, efektywne wykorzystanie zasobów i strategiczne partnerstwa z państwami spoza UE.

06 Celem aktu w sprawie surowców krytycznych jest: stworzenie bezpiecznych i odpornych łańcuchów dostaw przy jednoczesnym zapewnieniu ochrony społecznej i ochrony środowiska, dywersyfikacja importu surowców oraz poprawa zrównoważoności i obiegu zamkniętego surowców krytycznych na rynku UE. Kluczowym elementem aktu jest koncepcja projektów strategicznych – Komisja uznaje określone projekty realizowane w całym łańcuchu wartości surowców strategicznych za projekty strategiczne i je wspiera.

07 W akcie wprowadzono również nowy podzbiór surowców krytycznych – surowce strategiczne. Ta nowa koncepcja odnosi się do surowców, które mają największe znaczenie dla technologii strategicznych wykorzystywanych w zastosowaniach ekologicznych, cyfrowych, obronnych i kosmicznych. W akcie wprowadzono również niewiążące wymierne poziomy docelowe dotyczące surowców strategicznych, tak aby zwiększyć autonomię UE w zakresie dostaw surowców. Zgodnie z zamierzeniami do 2030 r.:

- co najmniej 10% rocznego zużycia surowców strategicznych w UE jest pokrywane z wydobycia wewnątrz Unii;
- co najmniej 40% surowców strategicznych jest przerabianych w UE;
- co najmniej 25% surowców strategicznych jest pozyskiwane z materiałów pochodzących z recyklingu;
- nie więcej niż 65% rocznego zużycia dowolnego surowca strategicznego w UE pochodzi z jednego państwa spoza UE.

08 Wprawdzie w akcie w sprawie surowców krytycznych położono nacisk na zwiększenie podaży surowców krytycznych, w akcie w sprawie przemysłu neutralnego emisyjnie z 2024 r. skoncentrowano się na zwiększeniu zdolności produkcyjnych UE w zakresie czystych technologii. Łącznie akty te mają zapewnić kompleksowe podejście do zapewnienia stabilności łańcucha dostaw w sektorze energii ze źródeł odnawialnych w perspektywie do 2030 r. i w późniejszym okresie.

Role i obowiązki poszczególnych podmiotów

09 Komisja przedstawia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie wnioski ustawodawcze dotyczące unijnych przepisów w zakresie surowców krytycznych. Aktualizuje unijny wykaz i wraz z państwami członkowskimi wdraża plan działania dotyczący surowców krytycznych. Komisja nadzoruje również odpowiednie programy finansowania i zapewnia finansowanie (wspólnie z państwami członkowskimi). W akcie w sprawie surowców krytycznych nałożono na Komisję wymóg monitorowania ryzyka związanego z dostawami surowców krytycznych, ostrzegania zainteresowanych stron w przypadku ryzyka wystąpienia zakłóceń w dostawach, a także oceny i zatwierdzania wniosków dotyczących projektów strategicznych.

10 Wdrażanie polityki w zakresie surowców krytycznych wymaga zaangażowania wielu organów działających w państwach członkowskich i różnych służb Komisji. Za ogół polityki w tej dziedzinie odpowiada Dyrekcja Generalna ds. Rynku Wewnętrznego, Przemysłu, Przedsiębiorczości i MŚP (DG GROW). Inne dyrekcje generalne są zaangażowane w konkretne aspekty polityki (DG ENER, DG ENV, DG INTPA, DG TRADE, JRC) lub w zarządzanie finansowaniem (DG ECFIN, DG NEAR, DG REGIO, DG RTD i SG-REFORM).

Zakres kontroli i podejście kontrolne

11 Celem kontroli była ocena, czy działania na szczeblu UE zapewniają długoterminowe bezpieczeństwo dostaw surowców krytycznych potrzebnych w procesie transformacji energetycznej UE. Trybunał skupił się przy tym na roli odgrywanej przez Komisję. Kontrola Trybunału objęła finansowanie związane z surowcami krytycznymi w okresach programowania 2014–2020 i 2021–2027.

12 Kontrolerzy przeanalizowali działania Komisji w okresie do października 2025 r. Przeprowadzona przez Trybunał analiza skupiła się na trzech kluczowych elementach niezbędnych do osiągnięcia celów aktu w sprawie surowców krytycznych: dywersyfikacji importu w celu zmniejszenia zależności, zwiększeniu produkcji wewnątrzunijnej i zapewnieniu zrównoważonego wykorzystania zasobów. Trybunał sprawdził, czy najważniejsze mechanizmy współpracy Unii z państwami spoza UE (takie jak partnerstwa strategiczne) doprowadziły do dywersyfikacji importu surowców krytycznych. Ocenił również wysiłki UE na rzecz rozwoju wydobycia i przeróbki surowców krytycznych w Europie w celu zmniejszenia zależności od dostawców zewnętrznych. Ponadto Trybunał przeanalizował inicjatywy mające na celu zwiększenie obiegu zamkniętego, efektywnego wykorzystania zasobów oraz zastępowania surowców. Kontrolerzy przyjrzeli się również wnikliwie temu, w jaki sposób sporządzono unijne wykazy surowców i określono unijne poziomy docelowe oraz czy Komisja może wykazać wpływ finansowania unijnego na dostawy surowców krytycznych. Wreszcie Trybunał ocenił, czy projekty strategiczne UE mogą zwiększyć bezpieczeństwo dostaw surowców krytycznych do UE. W tym celu przeanalizowano próbę 19 projektów wybranych przez Komisję.

13 Trybunał przeprowadził również konsultacje z wieloma zainteresowanymi stronami, w tym z organizacjami międzynarodowymi (np. MAE), organizacjami pozarządowymi, przedstawicielami branży, instytutami badawczymi i organami władzy w dwóch państwach członkowskich. Na *rys. 3* przedstawiono, w jaki sposób Trybunał uzyskał dowody, które stały się podstawą sformułowanych uwag.

Rys. 3 | Przeprowadzone prace kontrolne

Trybunał dokonał przeglądu następujących elementów:	• Prace Komisji i wewnętrzna dokumentacja dyrekcji generalnych Komisji (DG ENER, DG ENV, DG GROW, DG INTPA, JRC, DG TRADE) oraz Europejskiej Agencji Środowiska • Przegląd dokumentacji badawczej i innych sprawozdań odnoszących się do surowców krytycznych
Trybunał przeanalizował następujące elementy:	• Kluczowe dane • Ocena wniosków dotyczących projektów strategicznych dokonana przez Komisję Próba 19 projektów, którą dobrano tak, aby uwzględniała różne rodzaje projektów (dotyczące wydobycia, przeróbki, recyklingu i zastępowania surowców), a także projekty realizowane zarówno w UE, jak i w państwach trzecich • Prace Komisji nad partnerstwami strategicznymi dotyczącymi surowców krytycznych i odpowiednimi umowami handlowymi zawieranymi z państwami trzecimi
Trybunał przeprowadził wywiady z:	• Pracownikami różnych dyrekcji generalnych Komisji (DG ENER, DG ENV, DG GROW, DG INTPA, JRC, DG TRADE) oraz Europejskiej Agencji Środowiska • Przedstawicielami dwóch państw członkowskich dobranych do próby (Niemcy i Szwecja), których wybrano ze względu na doświadczenie w zakresie zarządzania surowcami krytycznymi i wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych
Trybunał przeprowadził konsultacje z:	• EBI, MAE, IRENA i OECD • Naukowcami, przedstawicielami przemysłu i organizacji pozarządowych na spotkaniu konsultacyjnym z zainteresowanymi stronami
Ankieta Trybunału została przesłana do:	• Wszystkich państw członkowskich

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Załącznik II – Liczba surowców objętych monitorowaniem wzrosła od 2011 r.

Poszczególne surowce		
Agregaty	Hel	Ren
Aluminium / boksyt	Wodór	Skand
Antymon	Ind	Selen
Arsen	Ruda żelaza	Siarka
Baryt	Krypton	Węglan potasu
Bentonit	Ołów	Piasek kwarcowy
Beryl	Wapień	Krzem metaliczny
Bizmut	Złoto	Srebro
Bor	Gips	Stront
Kadm	Lit	Talk
Chrom	Magnezyt	Tantal
Glina kaolinowa	Magnez	Tellur
Kobalt	Mangan	Cyna
Węgiel koksowy	Molibden	Tytan
Miedź	Grafit naturalny	Wolfram
Ziemia krzemionkowa	Neon	Wanad
Skaleń	Nikiel	Ksenon
Fluoryt	Niob	Cynk
Gal	Perlit	Cyrkon
German	Fosfor	Tytan metaliczny
Hafn	Fosforyt	
Platynowce		
Iryd	Platyna	Ruten
Pallad	Rod	
Metale ziem rzadkich		
Metale lekkie ziem rzadkich	Metale ciężkie ziem rzadkich	
Cer	Dysproz	Lutet
Lantan	Erb	Terb
Neodym	Europ	Tul
Prazeodym	Gadolin	Iterb
Samar	Holm	Itr
Materiały biotyczne		
Kauczuk naturalny	Korek naturalny	Drewno okrągłe
Drewno sapele	Naturalne drewno tekowe	

Surowce objęte oceną w 2014 r., ale nie w 2011 r.

Surowce objęte oceną w 2017 r., ale nie w 2014 r.

Surowce objęte oceną w 2020 r., ale nie w 2017 r.

Surowce objęte oceną w 2023 r., ale nie w 2020 r.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie badania DG GROW pt. „Study on the critical raw materials for the EU 2023" (załącznik 11).

Załącznik III – Dane dotyczące recyklingu są nieaktualne i niekompletne

Do oceny krytyczności wykorzystuje się dane dotyczące recyklingu pochodzące z wielu źródeł. Jakość danych poprawiła się, w szczególności dzięki analizom systemu materiałowego przeprowadzanym przez Komisję. Niemniej w przypadku 15 z 45 surowców wykorzystano jedynie dane globalne. W przypadku 11 surowców rok odniesienia do określenia wartości pochodzi sprzed 2020 r.

Surowiec	Wartość	Zakres	Rok publikacji	Okres referencyjny	Źródło
Aluminium	32%	Globalny zakres	2018	2018	Międzynarodowy Instytut Aluminium
Antymon	28%	UE	2023	2016-2020	Komisja
Arsen	0%	UE	2013		Program Narodów Zjednoczonych ds. Ochrony Środowiska
Baryt	0%	UE-27	2021	2012-2016	Komisja
Boran	1%	UE-27	2023	2016-2020	Komisja
Cer	1%	Globalny zakres	2023	2016-2020	Komisja
Kobalt	22%	UE-28	2020	2012-2016	Komisja
Miedź	55%	UE-27	2023		Międzynarodowe Stowarzyszenie Miedzi
Dysproz	0%	UE-28	2023	2016-2020	Komisja
Erb	1%	Globalny zakres	2023	2016-2020	Komisja
Europ	1%	UE-28	2023	2016-2020	Komisja
Fluoryt	1%	UE-27	2023	2016-2020	Komisja
Gadolin	1%	Globalny zakres	2023	2016-2020	Komisja
Gal	0%	UE	2023	2016-2020	Komisja
German	2%	UE-28	2023	2016-2020	Komisja
Holm	1%	Globalny zakres	2023	2016-2020	Komisja
Iryd	2%	Globalny zakres	2023	2016-2020	Komisja
Lantan	1%	Globalny zakres	2023	2016-2020	Komisja
Lit	0%	UE-28	2023	2016-2020	Komisja
Lutet	1%	Globalny zakres	2023	2016-2020	Komisja
Magnez	13%	UE-27	2023	2016-2020	Komisja
Mangan	9%	UE-27	2020	2012-2016	Komisja
Grafit naturalny	3%	UE-27	2020	2012-2016	Komisja
Neodym	1%	UE-28	2023	2016-2020	Komisja
Nikiel	16%	UE-27	2020	2012-2016	Komisja
Niob	0%	Globalny zakres	2023	2016-2020	Komisja
Pallad	10%	UE-27	2023	2016-2020	Komisja
Fosfor	0%	UE	2021	2012-2018	Komisja
Platyna	11%	UE-27	2023	2016-2020	Komisja
Prazeodym	10%	Globalny zakres	2023	2016-2020	Komisja
Rod	24%	UE-27	2023	2016-2020	Komisja
Ruten	2%	Globalny zakres	2022	2022	Ocena ekspercka
Samar	1%	Globalny zakres	2023	2016-2020	Komisja
Skand	0%	UE-28	2021	2012-2016	Komisja
Krzem metaliczny	0%	UE-27	2023	2016-2020	Komisja
Stront	0%	Globalny zakres	2022	2022	Agencja Stanów Zjednoczonych ds. Badań Geologicznych
Tantal	13%	UE-27	2021	2012–2016	Komisja
Terb	6%	UE-28	2023	2016–2020	Komisja
Tul	1%	Globalny zakres	2023	2016–2020	Komisja
Wanad	1%	UE-27	2021	2012–2016	Komisja
Iterb	1%	Globalny zakres	2023	2016–2020	Komisja
Itr	31%	UE-28	2023	2016–2020	Komisja
Wolfram	42%	UE-28	2023	2016–2020	Komisja
Bizmut	0%	UE-27	2021	2012–2018	Komisja
Tytan	1%	UE-27	2023	2016–2020	Komisja

Załącznik IV – Niewielki zakres i stopień szczegółowości danych na temat handlu

Dostępne dane na temat handlu wskazują, że obecnie stosowane kody handlowe nie zawsze umożliwiają rozróżnienie poszczególnych surowców, a także etapów ich produkcji, na przykład w przypadku metali ziem rzadkich (lekkich i ciężkich). Dane na temat handlu mogą również obejmować surowce krytyczne pochodzące zarówno ze źródeł pierwotnych, jak i wtórnych (na przykład platynowce). W przypadku niektórych surowców krytycznych nie uwzględniono etapu wydobycia bądź przeróbki.

	Liczba kodów handlowych	
Surowiec krytyczny	**Wydobycie**	**Przeróbka**
Magnez	0	2
Krzem metaliczny	0	2
Skand	0	2
Niob	(1)	1
Stront	1	0
Węgiel koksowy	1	1
Lit	1	2
Antymon	1	2
Beryl	1	2
Tytan	1	2
Miedź	1	4
Aluminium	1	5
Wolfram	1	5
Boran	1	9
Kobalt	2	3
Mangan	2	3
Grafit	2	4
Fosforyt / fosfor	2	7
Nikiel	2	7
Metale ciężkie ziem rzadkich*	3	2
Metale lekkie ziem rzadkich*	3	4
Baryt	2	*nie poddawany przeróbce*
Skaleń	2	*nie poddawany przeróbce*
Fluoryt	2	*poza zakresem*
Tantal	*produkt uboczny*	1
Gal	*produkt uboczny*	1
Arsen	*produkt uboczny*	2
Hafn	*produkt uboczny*	2
Wanad	*produkt uboczny*	3
Bizmut	*produkt uboczny*	4
German	*produkt uboczny*	2+(2)
Platynowce	*produkt uboczny*	7

W przypadku czterech surowców krytycznych nie uwzględniono etapu wydobycia bądź przeróbki.

W swojej ocenie Komisja nie mogła wykorzystać trzech kodów handlowych ze względu na wysoki poziom agregacji danych.

Trzy kody handlowe wykorzystane w ocenie przeprowadzonej przez Komisję obejmują łącznie różne surowce krytyczne.

** Nie ustanowiono odrębnych kodów handlowych dla:*
metali lekkich ziem rzadkich: neodym, samar;
metali ciężkich ziem rzadkich: gadolin, hol, lutet, terb, tul, iterb, itr.

W przypadku 27 surowców krytycznych etap wydobycia i przeróbki (w stosownych przypadkach) jest objęty co najmniej jednym kodem handlowym

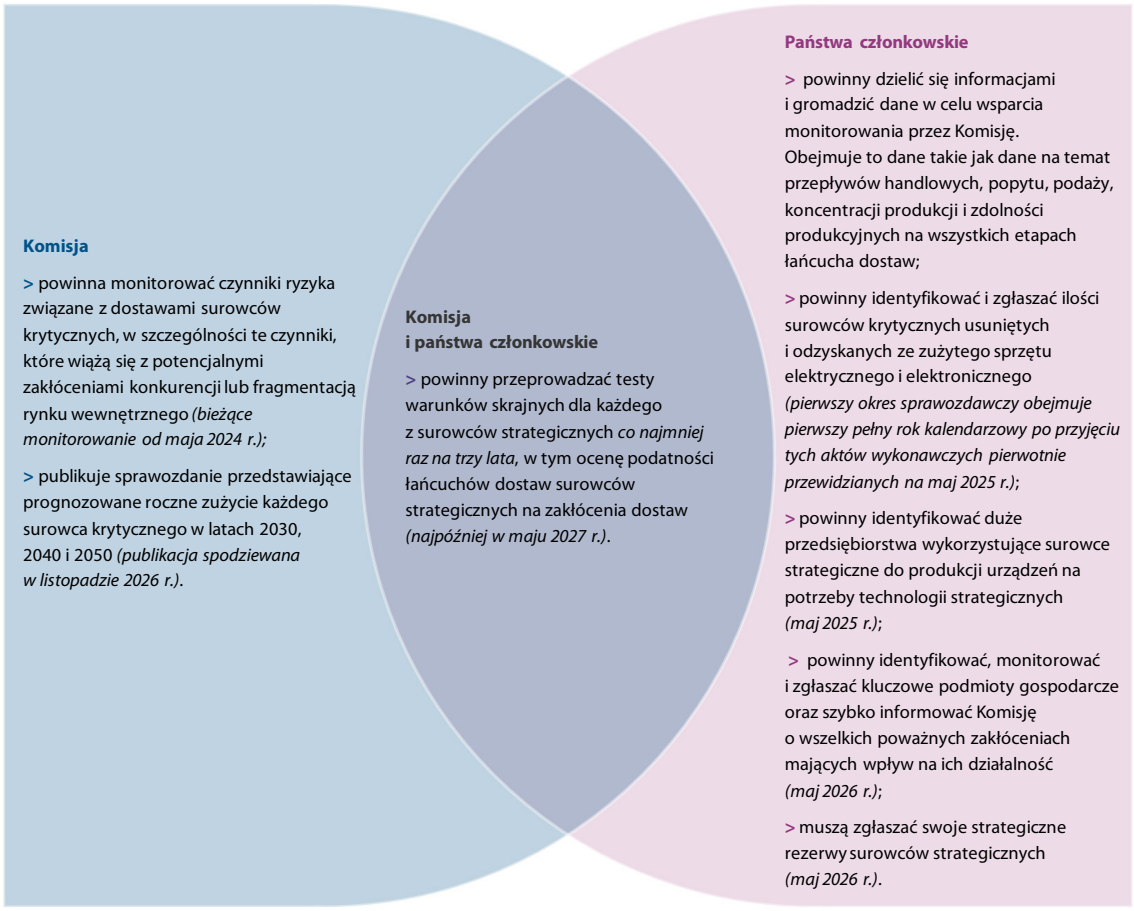
Źródło: analiza Europejskiego Trybunału Obrachunkowego na podstawie danych Komisji.

Załącznik V – Porównanie wykazów surowców krytycznych i surowców strategicznych

Surowce krytyczne	Wykaz UE	Wykaz sporządzony przez Australię	Wykaz sporządzony przez USA	Wykaz sporządzony przez Indie	Wykaz sporządzony przez Japonię	Wykaz sporządzony przez Koreę Południową	Wykaz sporządzone przez Zjednoczone Królestwo
Antymon	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak
Arsen	Tak	Tak	Tak	Nie	Nie	Nie	Nie
Baryt / bar	Tak	Nie	Tak	Nie	Tak	Nie	Nie
Boksyt / aluminium	Tak	Tak	Tak	Nie	Nie	Tak	Nie
Bor	Tak	Nie	Nie	Nie	Tak	Nie	Nie
Kobalt	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak
Miedź	Tak	Tak	Nie	Tak	Nie	Tak	Nie
Fluor, fluoryt	Tak	Tak	Tak	Nie	Tak	Nie	Nie
Gal	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak
German	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Nie	Nie
Grafit, grafit naturalny	Tak	Tak	Tak	Tak	Nie	Tak	Tak
Lit	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak
Magnez	Tak	Tak	Tak	Nie	Tak	Tak	Tak
Mangan	Tak	Tak	Tak	Nie	Tak	Tak	Nie
Nikiel	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Nie
Niob	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak
Fosfor	Tak	Tak	Nie	Tak	Nie	Nie	Nie
Platynowce	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak
Metale ziem rzadkich (ciężkie i lekkie)	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak
Skand	Tak	Tak	Tak	Tak	Nie	Nie	Nie
Krzem	Tak	Tak	Nie	Tak	Tak	Tak	Tak
Stront	Tak	Nie	Nie	Tak	Tak	Tak	Nie
Tantal	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak
Wolfram	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak
Wanad	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak
Ind	Nie	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak
Tellur	Nie	Tak	Tak	Tak	Tak	Nie	Tak

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji australijskiego Departamentu Przemysłu, Nauki i Zasobów, 2024.

Załącznik VI – Wymogi dotyczące monitorowania określone w akcie w sprawie surowców krytycznych



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie aktu w sprawie surowców krytycznych.

Załącznik VII – Analiza próby 19 wybranych projektów

Rodzaj projektu	Etap realizacji projektu	Przewidywana data rozpoczęcia produkcji*	Przewidywana data osiągnięcia pełnej zdolności produkcyjnej*	Ocena ekspercka dotycząca ryzyka związanego z procesem uzyskiwania pozwoleń
Recykling	Studium wykonalności	1.9.2026	1.1.2029	Kwestia uzyskania pozwoleń stanowi istotny czynnik ryzyka w kontekście dotrzymania wyznaczonego terminu
Wydobycie	Studium wykonalności	30.11.2026	31.3.2027	–
Wydobycie	Studium wykonalności	1.11.2028	1.5.2029	Czynnik bardzo wysokiego ryzyka: brak pozwoleń (wnioski o wydanie pozwoleń muszą dopiero zostać złożone)
Wydobycie	Studium wykonalności	1.9.2029	1.1.2031	Czynniki i zagrożenia, które mogą utrudnić osiągnięcie przewidywanej produkcji do 2030 r.
Przeróbka	Studium wykonalności	1.12.2029	1.1.2031	W prognozach nie doszacowano czasu faktycznie potrzebnego na uzyskanie pozwoleń
Przeróbka	Studium wykonalności	19.5.2024	28.11.2030	–
Wydobycie	Badanie zakresowe	1.6.2028	1.6.2030	Nie złożono jeszcze wniosków o wydanie pozwoleń, projekt został wstępnie zatwierdzony
Przeróbka	Wstępne studium wykonalności	1.6.2028	1.6.2030	Wstępne studium wykonalności, złożono wnioski o wydanie pozwoleń
Wydobycie	Studium wykonalności	1.1.2028	1.1.2029	–
Wydobycie	Studium wykonalności	1.6.2030	1.6.2033	Obawy związane z procesem wydawania pozwoleń
Przeróbka	Studium wykonalności	1.9.2026	1.9.2026	Brak informacji na temat statusu pozwoleń na realizację projektu
Przeróbka	Roboty budowlane	30.10.2027	30.5.2029	–
Przeróbka	Studium wykonalności	17.8.2026	1.10.2029	–
Wydobycie	Studium wykonalności	1.4.2026	1.10.2029	–
Recykling	Studium wykonalności	1.1.2029	1.1.2032	–
Wydobycie	Badanie zakresowe	1.1.2037	1.1.2039	–
Zastępowanie surowców	Roboty budowlane	1.1.2026	1.7.2028	–
Wydobycie	Studium wykonalności	18.6.2027	16.12.2027	–
Wydobycie	Produkcja	1.3.2026	1.3.2036	Nie uzyskano jeszcze pozwoleń na roboty budowlane i przeróbkę

** Szacunki promotora projektu*

Źródło: analiza Europejskiego Trybunału Obrachunkowego na podstawie dokonanej przez ekspertów oceny wniosków dotyczących projektów strategicznych.

Skróty i akronimy

Skrót	Definicja/wyjaśnienie
CINEA	Europejska Agencja Wykonawcza ds. Klimatu, Infrastruktury i Środowiska
DG ECFIN	Dyrekcja Generalna ds. Gospodarczych i Finansowych
DG GROW	Dyrekcja Generalna ds. Rynku Wewnętrznego, Przemysłu, Przedsiębiorczości i MŚP
DG INTPA	Dyrekcja Generalna ds. Partnerstw Międzynarodowych
DG REGIO	Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej
DG RTD	Dyrekcja Generalna ds. Badań Naukowych i Innowacji
DG CLIMA	Dyrekcja Generalna ds. Działań w dziedzinie Klimatu
DG ENV	Dyrekcja Generalna ds. Środowiska
DG NEAR	Dyrekcja Generalna ds. Polityki Sąsiedztwa i Negocjacji w sprawie Rozszerzenia
EBI	Europejski Bank Inwestycyjny
EBOR	Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju
JRC	Wspólne Centrum Badawcze (służba Komisji Europejskiej odpowiedzialna za naukę i wiedzę)
SG-REFORM	Grupa Zadaniowa ds. Reform i Inwestycji
WTO	Światowa Organizacja Handlu

Glosariusz

Termin	Definicja/wyjaśnienie
Łańcuch wartości	wszystkie działania związane z dostawą produktów do konsumentów końcowych, w tym wszystkie etapy łańcucha dostaw, a także działania takie jak sprzedaż i marketing. W przypadku surowców łańcuch wartości obejmuje wszystkie etapy od wydobycia i przeróbki po sprzedaż i wykorzystanie w produkcji, aż po etapy wycofania z użycia takie jak odzysk i recykling.
Obieg zamknięty	polityka lub praktyka ponownego użycia lub regeneracji produktów i zasobów w całym łańcuchu wartości mająca na celu ograniczenie ilości odpadów.
Poszukiwania ukierunkowane	szczegółowe badanie przeprowadzane po wstępnym odkryciu złoża kopalin. Celem badania jest skierowanie zasobów na te obszary, które mają największy potencjał wydobywczy.
Projekt strategiczny	w kontekście niniejszego sprawozdania – koncepcja mająca na celu zwiększenie odporności łańcuchów dostaw surowców strategicznych w UE.
Surowce	substancje, inne niż żywność lub paliwo, wykorzystywane jako wsad w procesie produkcji.
Surowce krytyczne	surowce ważne z gospodarczego punktu widzenia, w przypadku których występuje wysokie ryzyko związane z dostawami.
Surowce strategiczne	surowce uznane za szczególnie ważne ze względu na wykorzystanie w konkretnych zielonych technologiach lub technologiach cyfrowych lub w zastosowaniach obronnych lub lotniczych i kosmicznych.
Umowa odbioru	zobowiązanie umowne, na mocy którego nabywca zgadza się na zakup określonej ilości przyszłej produkcji producenta lub zyskuje możliwość takiego zakupu.
Unijna systematyka dotycząca zrównoważonego rozwoju	unijny system klasyfikacji określający, w jakim stopniu działalność gospodarcza jest zrównoważona środowiskowo.
Wydobycie	w kontekście niniejszego sprawozdania – wydobycie rud, minerałów i produktów roślinnych z ich pierwotnych źródeł.

Odpowiedzi Komisji

https://www.eca.europa.eu/pl/publications/SR-2026-04

Kalendarium

https://www.eca.europa.eu/pl/publications/SR-2026-04

Zespół kontrolny

W sprawozdaniach specjalnych Trybunału przedstawiane są wyniki kontroli dotyczących obszarów polityki i programów UE bądź kwestii związanych z zarządzaniem w wybranych obszarach budżetowych. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne tak, aby osiągnąć jak największe oddziaływanie, biorąc przy tym pod uwagę kryteria takie jak zagrożenia dla realizacji celów lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę I, zajmującą się wydatkami związanymi ze zrównoważonym użytkowaniem zasobów naturalnych. Izbie tej przewodniczy członkini Trybunału Joëlle Elvinger. Kontrolą kierowała członkini Trybunału Keit Pentus-Rosimannus, a w prace kontrolne zaangażowani byli: Annikky Lamp, szefowa gabinetu; Daria Bochnar, attaché; Florence Fornaroli, kierowniczka; Jan Huth, koordynator zadania; Jolita Korzuniene i Marika Meisenzahl, zastępczynie koordynatora zadania; kontrolerki: Blerta Hima i Anna Kozlova. Wsparcie językowe zapewniła Laura Mcmillan.

Od lewej: Laura McMillan, Jolita Korzuniene, Florence Fornaroli, Annikky Lamp, Daria Bochnar, Keit Pentus-Rosimannus, Jan Huth, Marika Meisenzahl.

PRAWA AUTORSKIE

© Unia Europejska, 2026.

Polityka Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania dokumentów została określona w decyzji Trybunału nr 6-2019 w sprawie polityki otwartych danych oraz ponownego wykorzystywania dokumentów.

O ile nie wskazano inaczej (np. nie zamieszczono szczegółowych adnotacji o prawach autorskich), treści Europejskiego Trybunału Obrachunkowego będące własnością UE objęte są licencją Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe (CC BY 4.0). Oznacza to, że co do zasady ponowne wykorzystanie jest dozwolone, pod warunkiem że treści zostaną odpowiednio oznaczone i zostaną wskazane dokonane w nich zmiany. W przypadku ponownego wykorzystania treści Trybunału niedozwolone jest zmienianie ich oryginalnego znaczenia albo przesłania. Trybunał nie ponosi odpowiedzialności za jakiekolwiek konsekwencje ponownego wykorzystywania.

Jeżeli konkretna treść wskazuje na możliwą do zidentyfikowania osobę fizyczną – tak jak w przypadku zdjęć, na których widoczni są pracownicy Trybunału – lub zawiera prace stron trzecich, wymagane jest uzyskanie dodatkowego zezwolenia.

W takim przypadku uzyskane dodatkowe zezwolenie na ponowne wykorzystanie określonej treści unieważnia i zastępuje wspomniane wcześniej zezwolenie ogólne. Powinny być w nim wyraźnie wskazane wszelkie ograniczenia dotyczące wykorzystania treści.

W celu wykorzystania lub powielenia treści niebędącej własnością UE konieczne może być wystąpienie o zgodę bezpośrednio do właścicieli praw autorskich.

Oprogramowanie lub dokumenty objęte prawem własności przemysłowej, takie jak patenty, znaki towarowe, wzory użytkowe, znaki graficzne i nazwy, nie są objęte polityką Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania.

Na stronach internetowych instytucji Unii Europejskiej dostępnych w domenie europa.eu zamieszczane są linki do stron zewnętrznych. Trybunał nie ma kontroli nad ich zawartością i w związku z tym zachęca użytkowników, aby we własnym zakresie zapoznali się z polityką ochrony prywatności i polityką w zakresie praw autorskich obowiązującymi na tych stronach.

Zdjęcie na stronie tytułowej: © Ben – stock.adobe.com.

Rys. 1 został opracowany przez Trybunał przy wykorzystaniu narzędzia Tableau.
Mapa ogólna © Mapbox i © OpenStreetMap na podstawie licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa – na tych samych warunkach 2.0 (CC BY-SA).

Rys. 3, 9, 12, 17, 18, 21 – opracowano z wykorzystaniem zasobów ze strony Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Wszelkie prawa zastrzeżone.

Rys. 8 opracowano z wykorzystaniem zasobów Adobe Stock: „Periodic table of elements. Vector template for school chemistry lesson”: © MicroOne – stock.adobe.com

Rys. 15 opracowano z wykorzystaniem zasobów Adobe Stock:

- „corncrake png, transparent background”: © DD – stock.adobe.com
- „a otter standing on its hind legs”: © Dumitru – stock.adobe.com
- „Curved river landscape with lush greenery isolated on white transparent background”: © Alien – stock.adobe.com

Rys. 17 opracowano z wykorzystaniem zasobów Adobe Stock: „three step vector puzzle infographic template”: © Michal Hubka – stock.adobe.com

Rys. 22 opracowano z wykorzystaniem zasobów Adobe Stock:

- „A modern line art depiction of an open door in one continuous line, Open door continuous one line drawing. Vector illustration, Door, Construction, House line icon, minimal concept style”: © line drawing – stock.adobe.com
- „Simple line art of an analog clock isolated on white background”: © Ai_Images – stock.adobe.com
- „Single continuous line drawing of a euro currency. One continuous line of a euro currency sign. Vector illustration, Euro symbol in speech bubble”: © SREEPOLOK – stock.adobe.com
- „Single Line Drawing of a Flag with Editable Stroke and Copy Space, Continuous one line empty, white flag drawing. Flag Vector illustration Single Line Drawing of a Flag with Editable Stroke and Copy”© Parboti – stock.adobe.com

Wykorzystywanie znaku graficznego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Znak graficzny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nie może być wykorzystywany bez uprzedniej zgody Trybunału.

HTML	ISBN 978-92-849-6274-7	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/3312952	QJ-01-25-062-PL-Q
PDF	ISBN 978-92-849-6275-4	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/4145031	QJ-01-25-062-PL-N

Cytowanie

Europejski Trybunał Obrachunkowy, sprawozdanie specjalne 04/2026 pt. „Surowce krytyczne niezbędne do transformacji energetycznej – unijna polityka stoi na niestabilnym gruncie”, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2026.

UE potrzebuje coraz większych ilości surowców krytycznych, aby przeprowadzić z powodzeniem transformację energetyczną. W ramach niniejszej kontroli Trybunał ocenił działania mające na celu zabezpieczenie dostaw, takie jak dywersyfikacja importu, zwiększenie produkcji wewnątrzunijnej i lepsze zarządzanie zasobami. Kontrolerzy stwierdzili, że Unia mierzy się z szeregiem wyzwań. Chociaż w przepisach wyznaczono strategiczny kierunek działań, przyjęte cele nie zostały uzasadnione. Dywersyfikacja importu nie przyniosła wymiernych rezultatów, a wciąż występujące bariery utrudniają produkcję i recykling. Pomimo przyspieszonego wydawania pozwoleń w przypadku wielu projektów strategicznych wystąpią trudności z zapewnieniem dostaw dla UE do 2030 r. Trybunał zaleca, by Komisja wzmocniła podstawy unijnej polityki surowcowej, zapewniła, by wysiłki na rzecz dywersyfikacji prowadziły do zwiększenia bezpieczeństwa dostaw, rozwiązała problem ograniczeń w finansowaniu, lepiej wykorzystywała zrównoważone zarządzanie zasobami i zwiększyła wartość dodaną projektów strategicznych.

Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego przedstawiono na podstawie art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE.

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

Urząd Publikacji Unii Europejskiej

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/contact
Strona internetowa: eca.europa.eu
Media społecznościowe: @EUauditors