C/2024/1566

5.3.2024

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Industripolitiken som ett instrument för att minska beroendet och främja en EU-marknad för miljövänliga produkter inom de resurs- och energiintensiva industrierna

(yttrande på eget initiativ)

(C/2024/1566)

Föredragande: **Matteo Carlo BORSANI**

Medföredragande: **Dirk JARRÉ**

Beslut av EESK:s plenarförsamling	25.1.2023
Rättslig grund	Artikel 52.2 i arbetsordningen
	Yttrande på eget initiativ
Ansvarig sektion	Rådgivande utskottet för industriell omvandling
Antagande av sektionen	9.11.2023
Antagande vid plenarsessionen	13.12.2023
Plenarsession nr	583
Resultat av omröstningen	
(för/emot/nedlagda röster)	165/0/2

1. **Slutsatser och rekommendationer**

1.1 EU står för närvarande inför utmaningen att minska utsläppen av växthusgaser och ställa om till en grön ekonomi. EU:s industrisektor spelar en avgörande roll i denna omställning, men den kämpar för närvarande även med höga energipriser. Kommissionen har utarbetat en industripolitik för den gröna given (industriplanen i den gröna given), med fokus på förenkling av lagstiftningen, tillgång till finansiering, kompetenshöjning och resilienta leveranskedjor.

1.2 Att fasa ut fossila bränslen i samhället och den europeiska ekonomin kan skapa en positiv spiral för de resurs- och energiintensiva industrierna och för miljön, genom ökad efterfrågan på fossilfria produkter från dessa industrier. I idealfallet kommer detta att underlätta en grönare omvandlingsprocess om de resurs- och energiintensiva industrierna, övriga sektorer och hushållen övergår till grön energi när den finns tillgänglig i tillräckliga mängder och till rimliga och förutsägbara priser. Ett nytt regelverk för energipriser som bygger på låga priser på förnybar energi och undviker att nära följa gaspriserna måste därför skapas så snart som möjligt.

1.3 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) betonar att de resurs- och energiintensiva industrierna måste göras vederbörligen delaktiga i detta beslutsfattande och i genomförandet av EU:s ambitioner om klimatneutralitet på alla nivåer. Vi rekommenderar att sektorspecifik politik utarbetas i enlighet med de särskilda hindren och behoven hos de olika branscherna inom de resurs- och energiintensiva industrierna. Detta kan också vara möjligt genom att man ökar samordningen och samstämmigheten mellan industripolitiken, handelspolitiken och klimatpolitiken på kommissionsnivå.

1.4 Överlappande bestämmelser och överreglering måste undvikas, och ny eller reviderad EU-lagstiftning måste genomgå strikta konkurrenskraftskontroller i syfte att skapa regleringsmässigt andrum samt locka och bibehålla investeringar i miljöanpassning av den inhemska industrikapaciteten.

1.5 EESK noterar att EU har varit snabbt när det gäller att fastställa ambitiösa mål för den europeiska gröna given, men långsamt när det gäller att uppdatera ramvillkoren för att möjliggöra en snabb omvandling. Med tanke på den nuvarande strukturen är detta också fallet för industripolitiken för den gröna given och rättsakten om nettonollindustrin ([1]), även om vissa frågor, såsom att påskynda beviljandet av tillstånd, har förbättrats.

([1]) COM(2023) 161 final.

1.6 I detta sammanhang betonar EESK att det också är mycket viktigt att säkerställa finansiering och investeringsstöd för den gröna omställningen. Politiska instrument för marknadsskapande och konsumentpolitik kan också ge incitament till övergången till gröna produkter och grön teknik.

1.7 EESK understryker att insatser på både efterfråge- och utbudssidan är nödvändiga för en effektiv industripolitik. Insatserna på efterfrågesidan kan omfatta främjande av europeiskt innehåll i produkter, genomförande av hållbar offentlig upphandling och skapande av en marknad för gröna produkter. Insatserna på utbudssidan kan inbegripa att skapa ett regelverk för att stödja produktionsmodeller för ren teknik, underlätta produktion och förbrukning av fossilfri energi samt stödja utvecklingen av vätgasinfrastruktur. Införandet av långsiktiga mekanismer för att underlätta produktionen av, tillgången på och förbrukningen av fossilfri el och energi till globalt konkurrenskraftiga priser är också viktigt för EU-industrins, särskilt de resurs- och energiintensiva industriernas, globala konkurrenskraft.

1.8 EESK betonar att EU:s ambitiösa klimatmål inte kommer att kunna uppnås utan lika villkor på global nivå genom en välutformad handelspolitik och starka handelspolitiska skyddsinstrument. EU måste vidta åtgärder mot illojal konkurrens från tredjeländer genom att stärka handelsförbindelserna med resursrika partner som bedriver rättvis handel. Marknadsövervakningen måste stärkas för att garantera att importerade varor uppfyller kraven och se till att produktionen av dem överensstämmer med EU:s normer och bestämmelser, bl.a. om återvunnet innehåll i dessa varor.

1.9 EU bör sträva efter att uppnå sina klimatmål och samtidigt främja ekonomisk tillväxt och skapande av arbetstillfällen. Åtgärder för kompetenshöjning och omskolning av arbetstagare bör genomföras i alla medlemsstater. Initiativen, investeringarna och politiken inom denna ram bör också omfatta riktade åtgärder för låginkomstgrupper, lågutbildade arbetstagare och grupper som har blivit sårbara genom den gröna omställningen.

1.10 EESK rekommenderar att man utvecklar den nödvändiga institutionella och administrativa kapaciteten på nationell nivå i medlemsstaterna för att hantera styrningen av industripolitiken för den gröna given, rättsakten om nettonollomställningen och skapandet av gröna marknader.

1.11 Samtidigt uppmanar EESK kommissionen och medlemsstaterna att upprätta en strategisk industripolitik för att intensifiera den sektoriella industripolitiken och de nödvändiga förändringarna i EU:s styrningssystem, och att föra en öppen debatt och verkliga diskussioner med hela det civila samhället om dessa frågor. Dessa debatter bör vara fokuserade, smidiga och ge resultat inom en snar framtid.

1.12 Varje försök att upprätta en strategisk och sektoriell industripolitik kommer att misslyckas utan strategiska underrättelser om den vetenskapliga, tekniska och sektoriella utvecklingen. EESK uppmanar kommissionen att utforska nya sätt och metoder för att samla in och analysera de viktigaste uppgifterna i syfte att utveckla en strategisk industripolitik i framtiden. Kommissionen bör också genomföra regelbundna utvärderingar av politik som rör utfasningen av fossila bränslen i de resurs- och energiintensiva industrierna för att mäta effekterna på EU:s konkurrenskraft och ekonomiska resiliens. Dessa bör äga rum på EU-nivå och inbegripa arbetsmarknadens parter.

2. **Inledning och bakgrund**

2.1 Under 2019 släppte industriproduktionen i EU ut ca 3,1 gigaton (Gt) koldioxid – mindre än 9 % av de globala koldioxidutsläppen för det året. Samtidigt stod konsumtionen i EU för 3,4 Gt koldioxidutsläpp, vilket motsvarar 10 % av de globala koldioxidutsläppen. Större delen av de sistnämnda koldioxidutsläppen från produktionen av varor som importeras för konsumtion i EU sker för närvarande i länder utanför EU, särskilt i Kina (27 %), Ryssland (12 %) och Förenta staterna (8 %) (uppgifter från 2019 ([2])).

2.2 Det energiintensiva industriekosystemet omfattar ett brett spektrum av sektorer, såsom kemi, stål, papper, plast, gruvdrift, utvinning och stenbrytning, raffinering, cement, trä, gummi, icke-järnmetall, glas, keramik och konstfibrer. Dessa sektorer kännetecknas av hög energi- och koldioxidintensitet och av att de utgör utgångspunkten för många värdekedjor genom att tillhandahålla råvaror, förädlade material och halvfabrikat. Det energiintensiva industriekosystemet sysselsätter 7,8 miljoner människor i EU och ger ett mervärde på 549 miljarder euro (4,55 % av det totala mervärdet i EU). År 2019 stod det för 22 % av EU:s totala utsläpp av växthusgaser.

([2]) https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20220524-1?language=sv.

2.3 Samtidigt som man inom ramen för industripolitiken intensifierar åtgärderna för att minska den ekonomiska verksamhetens inverkan på biosfären leder energikrisen till att EU-länderna förlitar sig på andra länder som har lägre energikostnader och större koldioxidavtryck. Detta öppnar dörren ytterligare för konkurrenter från regioner med lägre energikostnader, vilket leder till en kraftigt ökad lågprisimport (ofta med ett mycket större koldioxidavtryck) och en förlust av globala marknadsandelar. Detta är potentiellt skadligt för EU:s gröna giv och visar på det akuta behovet av en stark industripolitik i EU som kan säkerställa ekonomisk resiliens och öppet strategiskt oberoende.

2.4 Mot bakgrund av ovanstående kan den nuvarande eran betraktas som en renässans för industripolitiken i Europa. Industripolitiken för EU:s gröna giv, som kommissionen nyligen offentliggjorde, är inriktad på

— förutsägbara och förenklade regler,

— snabbare tillgång till finansiering,

— ökad kompetens, och

— öppen handel för resilienta försörjningskedjor.

2.5 Dessutom syftar rättsakten om nettonollindustrin till att ge upphov till massiva investeringar i nettonollindustrins värdekedjor, inklusive de energiintensiva industrierna.

2.6 Under de senaste åren har EU höjt sina ambitiösa klimatmål i syfte att minska den ekonomiska verksamhetens inverkan på biosfären, vilket har lett till en betydande ökning av nya bestämmelser för de kommande åren.

2.7 Effektiva åtgärder för kompetenshöjning och omskolning av arbetstagare bör genomföras på ett enhetligt sätt på EU-nivå, liksom stödpolitiken (inbegripet ekonomiskt stöd eller tjänster för berörda arbetstagare i de resurs- och energiintensiva industrierna). Det behövs också riktade arbetsmarknadsinitiativ för de regioner som påverkas mest av den industriella omvandlingen, med deltagande av låginkomstgrupper, lågutbildade arbetstagare och grupper som har blivit sårbara genom den gröna omställningen.

3. **Hantera omställningen i de resurs- och energiintensiva industrierna och skapa gröna marknader i EU**

Fasa ut fossila bränslen i de resurs- och energiintensiva industrierna: ett beslut som alla vinner på

3.1 Insatserna för att fasa ut fossila bränslen i de resurs- och energiintensiva industrierna kommer att ha en avgörande inverkan på den övergripande omvandlingsprocessen, i synnerhet på stora utsläppare av växthusgaser och förbrukare av råvaror. Följaktligen kommer en betydande minskning av koldioxidutsläppen från de resurs- och energiintensiva industrierna att påverka omvandlingens effektivitet, mätt som energikvoten (EROI) ([3]) och den klimatpåverkan som uppskattas genom användningen av förnybar energi i processen.

3.2 Lösningarna för att fasa ut fossila bränslen bör inriktas på de särskilda behov och hinder som varje sektor möter i sin egen process. Sektorspecifik politik kan därför vara det bästa alternativet.

3.3 Dessutom bör kommissionen sörja för samordning och samstämmighet mellan industripolitik, handelspolitik och klimatpolitik.

3.4 Lagstiftnings- och regleringsprocesserna utgör dock en komplex administrativ ram, vilket i vissa fall gör gröna investeringar mindre attraktiva för industrin. För att skapa regleringsmässigt andrum samt locka och behålla gröna investeringar bör ny eller reviderad EU-lagstiftning genomgå strikta konkurrenskraftskontroller.

3.5 I detta avseende bör kommissionen genomföra en regelbunden utvärdering av politik som rör utfasningen av fossila bränslen i de resurs- och energiintensiva industrierna för att mäta effekterna på konkurrenskraften och den ekonomiska resiliensen.

3.6 Skapandet av stabila och förutsägbara marknader och företagsklimat är också avgörande för att de resurs- och energiintensiva industrierna ska kunna börja fasa ut fossila bränslen och bidra till omvandlingen.

([3]) Energikvot (EROI) är ett mått på den nettoenergi som produceras av en energikälla, i förhållande till den mängd energi som investerats i dess utvinning, transport och omvandling till en användbar form, t.ex. den mängd energi som används för att producera en solpanel i förhållande till den energi som denna panel producerar under sin livstid.

3.7 Kinas strategiska tillvägagångssätt och den stora framgången med den amerikanska lagen om inflationsminskning (IRA) kräver ett strategiskt och övertygande svar från Europa. EU har betraktats som ledare för den gröna agendan sedan den europeiska gröna given utarbetades 2019. Trots att EU vill betraktas som ledare i den gröna omställningen är emellertid dess investeringar på detta område mycket mindre än Kinas och mindre flexibla än Förenta staterna:s. Produktionssubventionerna och skattelättnaderna enligt Förenta staterna:s IRA leder till att EU-företag flyttar sina investeringar i grön teknik till Förenta staterna på bekostnad av Europa. EU måste reformera styrningssystemet för att kunna konkurrera med Förenta staterna och Kina.

3.8 Dessutom bör samordningen mellan olika politikområden utvärderas dagligen och inte i en enda långdragen process.

3.9 Varje försök att upprätta en strategisk industripolitik förutsätter strategiska underrättelser om den vetenskapliga, tekniska och sektoriella utvecklingen. Nya sätt och metoder för att samla in och analysera de viktigaste uppgifterna i syfte att utveckla en strategisk industripolitik i framtiden bör utforskas.

Stärka EU:s konkurrenskraft för att undvika beroenden

3.10 Under de kommande åren kommer EU att behöva enorma mängder kritiska och strategiska råvaror för att uppfylla den gröna och den digitala omställningens krav och samtidigt bevara Europas öppna strategiska oberoende. De resurs- och energiintensiva industrierna är viktiga leverantörer av material och produkter som används för att stödja den gröna omställningen inom andra sektorer av ekonomin, men är samtidigt konsumenter av förnybar energi och miljövänliga produkter som kommer att produceras av de sistnämnda. Därför kommer en stabil försörjning att vara avgörande. Dessutom bör produkter i senare led som är strategiska och avgörande för utfasningen av fossila bränslen i EU:s ekonomi också ägnas särskild uppmärksamhet.

3.11 I flera studier har EU och JRC redan kartlagt produkter och teknik som är avgörande för utfasningen av fossila bränslen, vilket bör beaktas vid utformningen av EU:s framtida politik. ([4]) EU:s industri konkurrerar med snedvriden import från tredjeländer som i vissa fall gynnas av statligt reglerade energipriser och betydande subventioner. Energikrisen i Europa utgör därför ett existentiellt hot mot Europas industriella bas.

3.12 EU:s klimat- och industripolitik bör anpassas till varandra för att främja EU-industrins åtagande att minska koldioxidutsläppen på både europeisk och global nivå. EU bör därför fortsätta att tillhandahålla de resurs- och energiintensiva industrierna skydd mot koldioxidläckage. Med tanke på det akuta behovet av att främja elektrifieringen av industriprocesser bör kommissionen dessutom ändra riktlinjerna för vissa statliga stödåtgärder inom ramen för systemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser efter 2021. Förteckningen över sektorer som är berättigade till kompensation för indirekta koldioxidkostnader som förs över genom elpriserna bör utvidgas för att återspegla de nuvarande högre elpriserna och till att omfatta sektorer och delsektorer som löper risk för koldioxidläckage och som har en betydande potential för elektrifiering.

3.13 EESK välkomnar dessutom kommissionens förslag till förordning för att förbättra utformningen av unionens elmarknad, som säkerställer grundläggande energiförsörjning till reglerade och stabila priser.

3.14 Sist men inte minst finns rättsakten om nettonollindustrin och industriplanen i den gröna given på papper, men de måste fortfarande omsättas i politiska insatser. Dessutom bör EU investera för att skapa den nödvändiga institutionella och administrativa kapaciteten inom medlemsstaterna för att hantera styrningen av nettonollomställningen och skapa gröna marknader.

4. **Gröna marknader och kännetecken för en effektiv industripolitik i EU**

4.1 Den ambitiösa vägen för utfasning av fossila bränslen i riktning mot koldioxidneutralitet innebär en radikal omvandling av den europeiska industrin och förutsätter ökad produktionskapacitet och teknisk utveckling, främst genom ökade investeringar och skapande av marknader för gröna produkter (baserat på indikatorn för koldioxidavtryck).

([4]) Se Carrara, S. et al., ”Supply chain analysis and material demand forecast in strategic technologies and sectors in the EU – A foresight study”, Europeiska unionens publikationsbyrå, Luxemburg, 2023, doi:10.2760/386650, JRC132889.

4.2 Fossilfri industriproduktion skulle kunna ha en konkurrensnackdel jämfört med konventionell, koldioxidintensiv industriproduktion. Detta beror på högre risker i samband med införandet av ny teknik, högre produktionskostnader (driftskostnader) och högre insatskostnader. Beslutsfattarna har ett antal alternativ för att ingripa på utbuds- eller efterfrågesidan när det gäller koldioxidutsläpp. På utbudssidan skulle detta kunna omfatta utsläppshandelssystemet och gränsjusteringsmekanismen för koldioxid (CBAM) samt offentligt stöd till investeringar, innovation, forskning och utveckling (FoU) och energitillförsel. Åtgärderna på efterfrågesidan skulle kunna inriktas på miljöanpassad offentlig upphandling, särskilt genom att man tillhandahåller information om miljövänliga produkter.

Insatser på efterfrågesidan

4.3 Kommersialiseringen av industriprodukter med låga utsläpp stöter på systemhinder. Miljöanpassningen av EU:s industri bör genomföras tillsammans med effektiva upplysningskampanjer, produktionssubventioner och liknande åtgärder för att säkerställa en smidig ökning av efterfrågan på gröna marknadsprodukter.

4.4 Betydande delar av de industriella värdekedjorna finns för närvarande utomlands, vilket leder till identifierbara sårbarheter för den europeiska ekonomin och det europeiska samhället. EU bör därför främja europeiskt innehåll i produkter längs de globala värdekedjorna. Offentlig upphandling bör ge incitament till varor som tillverkats av komponenter med ursprung i EU. De offentliga myndigheterna måste ge anbudets bidrag till hållbarhet och resiliens en vikt på 15–30 % av tilldelningskriterierna. Detta går längre än bara (låga) priskriterier och är anpassat till principen om det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet. Detta bör leda till en mer bindande hållning beträffande hållbarhet/det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet.

Miljöanpassning av offentlig upphandling

4.5 Målen om att fasa ut fossila bränslen i de resurs- och energiintensiva industrierna skulle gynnas av en miljöanpassning av offentlig upphandling, där det ännu inte har gjorts några större insatser beträffande koldioxidutsläppen. Detta kan också vara ytterligare ett sätt att skapa marknader för gröna produkter. EU-taxonomin ([5]) – som skapats för att stödja hållbara investeringar genom att det på branschnivå fastställs tydliga kriterier för vad som betraktas som grön verksamhet – skulle också kunna användas för offentlig upphandling, FoU, innovation och investeringsbeslut.

Insatser på utbudssidan

4.6 I detta sammanhang skulle lämpliga rättsliga ramvillkor för produktionsmodeller för ren teknik leda till framgång för hela politiken för utfasning av fossila bränslen och komplettera EU:s ambitioner om klimatneutralitet i praktiken och på alla nivåer.

4.7 Införandet av långsiktiga mekanismer för att underlätta produktionen av, tillgången på och förbrukningen av fossilfri el och energi till globalt konkurrenskraftiga priser är också viktigt för EU-industrins, särskilt de resurs- och energiintensiva industriernas, konkurrenskraft. Det behövs en tydlig och koncis ram för en kostnadsmässigt konkurrenskraftig produktion av grön och rosa vätgas, samt mekanismer för att stödja utvecklingen av vätgasinfrastruktur och omskolning och kompetenshöjning av arbetstagare för de vätgasbaserade industrierna.

4.8 Inom ramen för den europeiska akten om kritiska råvaror ([6]), som föreslagits av kommissionen, anser EESK att de nuvarande förteckningarna över kritiska och strategiska råvaror bör kompletteras med råvaror som är relevanta för den gröna och den digitala omställningen och som kan bli kritiska och strategiska i framtiden (t.ex. aluminium, ferrolegeringar, syntetisk grafit, silver) och med sekundära råvaror efter konsumentledet (t.ex. metallskrot).

Handelspolitik

4.9 Inget av dessa mål kommer att uppnås utan lika villkor på global nivå genom en välutformad handelspolitik och starka handelspolitiska skyddsinstrument för att skydda EU:s industri mot illojal konkurrens och dumpning från tredjeländer. EU bör sträva efter att säkerställa ett snabbare genomförande av handelspolitiska skyddsåtgärder, utföra utredningarna snabbare och effektivare samt möjliggöra ett bredare genomförande av provisoriska åtgärder.

([5]) Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – EU:s taxonomi, hållbarhetsredovisning för företag, hållbarhetspreferenser och förvaltaruppdrag: Styra kapital mot den europeiska gröna given (EUT C 517, 22.12.2021, s. 72).

([6]) COM(2023) 160.

4.10 Införandet av en CBAM syftar till att undvika koldioxidläckage och ge incitament till en global utfasning av fossila bränslen. EU bör vidta alla nödvändiga åtgärder för att se till att CBAM inte leder till ökade utsläpp av växthusgaser i andra delar av världen.

4.11 EESK rekommenderar kommissionen att bedöma CBAM:s ändamålsenlighet när det gäller att hantera risken för koldioxidläckage för varor som produceras i EU för export till tredjeländer. Detta måste göras under utvärderingsperioden innan åtgärden genomförs. Om man i denna rapport konstaterar att det finns en risk för koldioxidläckage för varor som produceras i EU bör kommissionen lägga fram ett lagstiftningsförslag för att hantera dessa risker. Dessutom måste ett brett spektrum av kraftfulla åtgärder mot kringgående undersökas under övergångsperioden och därefter tillämpas på import.

4.12 Marknadsövervakningen måste stärkas för att garantera att importerade varor uppfyller kraven, bl.a. om återvunnet innehåll i dessa varor. EU bör överväga att harmonisera och stärka EU:s bestämmelser om import av industrivaror och e-handel för att främja hållbara och rättvisa produkter.

Finansiering och investeringar

4.13 Politisk samstämmighet mellan EU-bestämmelserna är nödvändig för att säkerställa förutsägbarhet och locka rena investeringar samt för att stödja den gröna omställningen och industrins konkurrenskraft. Det kommer också att behövas försiktiga politiska instrument för marknadsskapande för att fullt ut erkänna och prioritera värdet av koldioxidsnåla industrimaterial och öka efterfrågan på produkter som tillverkas av dessa material.

4.14 Det behövs också finansiering för att främja forskning och utveckling så att EU kan bli ledande inom hållbarhet. Att förenkla ansökningsprocessen för offentlig finansiering är avgörande för att påskynda innovation och hållbarhet.

4.15 Tillståndsförfarandena bör ses mot bakgrund av investerings- och innovationsprojekt som syftar till att främja både ekonomisk konkurrenskraft och miljöanpassning av ekonomin. Det är också nödvändigt att identifiera prioriterade projekt när det gäller verksamhet såsom gruvdrift, raffinering och återvinning för att förbättra försörjningstryggheten för EU:s industrier. Påskyndade tillståndsförfaranden på nationell nivå och enklare tillgång till finansiering kommer att vara avgörande för att säkerställa strategiskt oberoende i dessa värdekedjor. Under denna process är det mycket viktigt att man bevarar lika villkor på EU:s inre marknad. Nya möjligheter till nationella subventioner enligt den tillfälliga krisramen gynnar rikare medlemsstater, där vi ser en tendens till fler nationella finansieringsåtgärder.

Den cirkulära ekonomin

4.16 För att främja cirkularitet bör EU:s fokus ligga på stödteknik och anläggningar för insamling, sortering och återvinning. I detta avseende skulle den cirkulära ekonomin kunna vara ett instrument för att fasa ut fossila bränslen och öka efterfrågan på återvunna produkter genom att marknader skapas för sådana produkter. Tyvärr hindrar själva lagstiftningen avfallsåtervinning. Förenklingar behövs för att främja återvinningsverksamheten.

Bryssel den 13 december 2023.

Oliver RÖPKE

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs ordförande