C/2024/6863

28.11.2024 г.

**Становище на Европейския икономически и социален комитет**

# Водород — инфраструктура, нужди от развитие, финансиране, използване и ограничения

**(становище по собствена инициатива)**

(C/2024/6863)

Докладчик: **Thomas KATTNIG**

| | |
|---|---|
| Съветник | Joel TÖLGYES (на докладчика от II гр.) |

| | |
|---|---|
| Решение на пленарната асамблея | 18.1.2024 г. |
| Правно основание | член 52, параграф 2 от Правилника за дейността |
| Компетентна секция | „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“ |
| Приемане от секцията | 18.7.2024 г. |
| Приемане на пленарна сесия | 18.9.2024 г. |
| Пленарна сесия № | 590 |
| Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“) | 171/0/2 |

## 1. Заключения и препоръки

1.1. ЕИСК признава значението на бързото разгръщане на нисковъглероден водород от възобновяеми източници за бъдещата енергийна система, както и за икономическото и социалното благосъстояние на ЕС, включително за неговата конкурентоспособност по отношение на другите икономически региони. Поради значителните предизвикателства, свързани със създаването на предлагане, търсене и инфраструктура, използването на водород трябва на първо време да бъде насочено към трудни за електрифициране сектори и да служи като средство за акумулиране на енергия.

1.2. С оглед на целите на ЕС в областта на климата и в съответствие с възприетите от водородната банка на ЕС критерии за финансиране, публично финансиране би трябвало да може да се отпуска предимно за водород от възобновяеми източници, отговаряш на определението в Делегиран регламент (ЕС) 2023/1184 на Комисията ([1]). ЕИСК обаче признава, че особено по време на преходния период ще трябва да се използват други форми на нисковъглероден водород и нисковъглеродни газове от възобновяеми източници, както това е определено в пакета за пазара на водород и декарбонизиран газ.

1.3. Схемите за сертифициране трябва да гарантират не само екологичните критерии, но и социалните стандарти. Тези стандарти трябва да включват справедливи и безопасни условия на труд и спазване на трудовите, социалните и синдикалните права. Схемите за сертифициране и проверка трябва да се прилагат от централен орган на ЕС и не трябва да се заменят с участието на дружествата в схеми за доброволно сертифициране.

1.4. ЕИСК признава значението на газопроводната инфраструктура за бързото разгръщане на нисковъглероден водород от възобновяеми източници. Тъй като изграждането на инфраструктура за транспортиране ще доведе до значителни разходи, ЕИСК подчертава значението на ефективното разпределение на ресурсите. То ще изисква интелигентно и интегрирано планиране, включително трансгранично, както и регулаторен режим, с който да се дава възможност за необходимите инвестиции в инфраструктурата, като същевременно се насърчава екологичната устойчивост на енергийната система като цяло и ползвателите на мрежите се защитават от прекомерно високи такси.

([1]) Делегиран регламент (ЕС) 2023/1184 на Комисията от 10 февруари 2023 година за допълване на Директива (ЕС) 2018/2001 на Европейския парламент и на Съвета чрез установяване на методология на Съюза за определяне на подробни правила за производството на възобновяеми течни и газообразни транспортни горива от небиологичен произход (ОВ L 157, 20.6.2023 г., стр. 11).

1.5. ЕИСК признава, че предоставянето на възможност на операторите на газопреносни мрежи да експлоатират мрежи за водород би могло да доведе до полезни взаимодействия, свързани с ноу-хау и квалифицирани служители. Това обаче означава, че настоящите служители ще трябва да преминат подходящо обучение, а работната сила ще трябва да бъде запазена, като ѝ бъдат предложени добри условия на труд. Например мрежовите оператори трябва да бъдат обвързани с обичайните колективни трудови договори, а условията на труд трябва да бъдат подобрени, за да се привлича квалифицирана работна сила. ЕИСК призовава за ефективен и резултатен социален диалог в газовия сектор както на европейско, така и на национално равнище.

1.6. С оглед на повишаването на тарифите за газопреносните мрежи, дължащо се на декарбонизацията на енергийната система и произтичащото от нея намаляване на използването на газопреносни мрежа, със сигурност трябва да се избягва допълнителната тежест под формата на кръстосано субсидиране на водородните мрежи от тези ползватели. Това е особено важно, тъй като бъдещите ползватели на инфраструктурата на водородните мрежи (т.е. конкретни промишлени сектори) се различават значително от днешните ползватели на газопреносни мрежи (промишленост, МСП и домакинства). Поради това е важно да се прилага принципът „потребителят плаща“, доколкото това е възможно, и по този начин да се гарантира, че инфраструктурата за водород се финансира основно от своите ползватели, включително от тези, които подават към мрежата нисковъглероден водород от възобновяеми източници.

1.7. Особено на ранните етапи от разгръщането на водородната инфраструктура държавното финансиране би могло да допълни финансирането, основано на принципа „потребителят плаща“, чрез мрежови тарифи. По-конкретно, държавното финансиране би могло да спомогне за разпределянето на разходите за мрежите във времето. Важно е обаче това финансиране да бъде на подходящо равнище и да се основава на съображения, свързани със съотношението между разходите и ползите, а принципът „потребителят плаща“ да се прилага стриктно. Следващите ползватели на мрежите трябва да поемат достатъчен дял от разходите за развитие на инфраструктурата. Трябва да се избягват финансови инструменти, които водят до поемане на прекомерни рискове от страна на публичния сектор, докато печалбите от използването на инфраструктурата на газовите мрежи са приватизирани. Освен това газопроводите, които са от общ европейски интерес, следва да се финансират, поне отчасти, с общи финансови ресурси. Поради това следва да се разшири подкрепата, която понастоящем се предоставя чрез списъка на проектите от общ интерес. Във всеки случай публичната финансова подкрепа трябва да бъде обвързана със социални и екологични условия.

## 2. **Контекст на становището**

2.1. До известна степен нисковъглеродният водород от възобновяеми източници, както е определен в Делегиран регламент (ЕС) 2023/1184 на Комисията и пакета за пазара на водород и декарбонизиран газ, ще трябва да се използва успоредно с електрификацията. Това се отнася например за производствените процеси, които са трудни за електрифициране и при които нисковъглеродният водород от възобновяеми източници е необходим като производствен фактор, като например в стоманодобивната, химическата и циментовата промишленост, както и за производството на устойчиви горива за секторите на въздухоплаването, тежкотоварния транспорт и морския транспорт. На настоящия етап трансформацията на електроенергийния сектор в производство на електроенергия от възобновяеми източници също ще изисква използване на водород от възобновяеми източници. В крайна сметка, тъй като производството на електроенергия от възобновяеми източници е нестабилно, водородът от такива източници може да играе роля за сезонното акумулиране на електроенергия.

2.2. Сигурността на доставките в енергийната система, решенията, свързани с производството и местоположението, а оттам и работните места, зависят от успеха на увеличаването на производството и разпространението в Европа. Във връзка с това ЕИСК се позовава и на своето становище „Към европейска водородна банка“.

2.3. Увеличаването на производството на водород е свързано с много неясноти както по отношение на предлагането, така и на търсенето. Тези неясноти са взаимозависими и се наблюдават не само в рамките на ЕС, но и в световен мащаб. До 2050 г. инсталираните мощности за електролиза в цял свят ще трябва да се увеличат до 6 000—8 000 пъти повече спрямо настоящите, като в същото време мощностите за производство на електроенергия от възобновяеми източници ще трябва да се увеличат десетократно.

2.4. Вносът на водород също така повдига въпроси, свързани с възможността за избягване на зависимостта от отделни трети държави и условията на труд и производство, както и с въздействието върху енергийната сигурност в тези държави.

2.5. Регионите с най-голям потенциал за производство на водород не са тези с най-голямо търсене на водород. Следователно както предлагането (включително вносът), така и търсенето на водород зависят в голяма степен от бъдещата водородна инфраструктура. В рамките на ЕС преобладава транспортирането чрез мрежи за водород, което може да включва преустройство на съществуващите газопроводи в тръбопроводи за транспортиране на водород или изграждане на нови. ЕИСК изтъкна значението на трансграничната енергийна инфраструктура в становище TEN/823. Освен това предлагането и търсенето могат да се различават и по отношение на времето на производство и времето на използване. Поради това изграждането на инфраструктура за водород следва да включва и създаването на съоръжения за съхранение.

2.6. Понастоящем енергийната инфраструктура често се финансира посредством потребителски такси. Съгласно тристранното споразумение по законодателния пакет относно вътрешния пазар на газ ([2]) това ще важи и за бъдещите мрежи за водород: разходите за инвестиции, експлоатация и поддръжка ще се покриват от ползвателите на мрежите. Предимството на тази форма на финансиране се състои в това, че ако е правилно разработена, тя отразява действителното използване.

2.7. Съществуват обаче проблеми с разпределението във времето на разходите за финансиране на мрежите за водород. В началото малък брой ползватели ще понесат високи разходи, което не осигурява благоприятни условия за разгръщането на производството и използването на водород.

2.8. Освен това инвестициите в екологичната трансформация, като например инвестициите в енергийна инфраструктура или електролизери, понастоящем са изправени пред трудни условия. Тъй като в отговор на повишената инфлация централните банки увеличиха лихвените проценти, капиталовите разходи нараснаха.

2.9. В своя последен доклад Европейската сметна палата ([3]) посочва, че целите на Европейската комисия за производство и използване на водород от възобновяеми източници до 2030 г. са твърде амбициозни. Одиторите призовават Комисията да актуализира своята стратегия за водорода, по-специално за да вземе стратегически решения относно бъдещите действия, след като направи проверка на реалното положение, без да създава нови стратегически зависимости, да определи пътна карта на ЕС и да наблюдава напредъка, да получи надеждни данни за националното финансиране и да оцени адекватността на схемите за финансиране на ЕС с оглед на тези данни, да наблюдава процедурите за одобрение в държавите членки и да вземе ясно решение относно мерките за подкрепа на водородната промишленост и за координация с нея. ЕИСК приветства настоящия доклад и го разглежда като потвърждение на своите разсъждения относно създаването на пазара на водород. Трябва да се укрепи цялата верига за създаване на стойност и да се осигурят необходимите инвестиции. Освен това водородът трябва да бъде изведен като приоритет в онези сектори, в които съществува най-неотложна необходимост от него, тъй като наличният водород няма да бъда толкова, колкото Комисията очакваше първоначално.

## 3. **Общи бележки**

3.1. ЕИСК счита, че бързото разгръщане на водорода е изключително важно. За да стане това възможно, е необходимо увеличаване на производството на електролизери, започване на производство на необходимата чиста електроенергия, подходяща инфраструктура, справедливо разпределение на свързаните с това разходи и целенасочено използване на финансовите ресурси, както и на самия водород.

3.2. С оглед на ограничената наличност и вече значителните предизвикателства, свързани със създаването на предлагане, търсене и инфраструктура, ще бъде необходим подход за ефективно използване на разходите и ресурсите. Това означава, че използването на водород трябва да бъде насочено първо към области, които са трудни за електрифициране.

3.3. За да се постигнат целите в областта на климата, ЕИСК счита, че използваният водород следва да бъде предимно от възобновяеми източници, както е определено в Делегиран регламент (ЕС) 2023/1184 на Комисията и пакета за пазара на водород и декарбонизиран газ. Същевременно ЕИСК признава, че съществуват други процеси за производство на нисковъглероден водород, които ще трябва да се използват по време на преходния период, тъй като през този преходен период търсенето на водород най-вероятно ще надхвърля предлагането. Поради това ЕИСК насърчава оценяването на публичното финансиране за други нисковъглеродни производствени процеси през този период. Във всеки случай публичното финансиране следва да се предоставя само за производствени процеси с общ интензитет на емисиите (включително на непреките емисии), който е сравним с производството на водород от възобновяеми източници. Тъй като бъдещото търсене на водород ще бъде частично задоволено от внос, извеждането на водорода от възобновяеми източници като приоритет трябва да обхване и вносния водород.

3.4. ЕИСК е на мнение, че при вноса на водород и при сключването на необходимите за тази цел споразумения с трети държави трябва да се зачитат европейските ценности. Трябва да се гарантират справедливи и безопасни условия на труд по места и спазване на трудовите, социалните и синдикалните права. Наред с това трябва да се вземат предвид и географските реалности (напр. възможностите и капацитетът на дадена държава за производство и износ) и целите за стратегическа автономност на ЕС.

([2]) Вж. предварителното споразумение по Регламента относно вътрешния пазар на газ и предварителното споразумение по Директивата относно вътрешния пазар на газ.

([3]) *The EU's industrial policy on renewable hydrogen, Legal framework has been mostly adopted – time for a reality check (Промишлена политика на ЕС относно водорода от възобновяеми източници: по-голямата част от правната рамка е приета — време е за проверка на действителното състояние)*, Специален доклад на Европейската сметна палата, 11.2024 г.

3.5. Един от начините за прилагане на стандартите в областта на климата, околната среда и защитата на работниците във връзка с водорода би могъл да бъде предоставянето на специални социално-екологични гаранции за произхода на водорода. Важно е тези гаранции да включват задължителни изисквания, за да не се допуснат злоупотреби и да се гарантира, че водородът, сертифициран като „водород от възобновяеми източници“, действително отговаря на социалните и екологичните критерии, които предстои да бъдат определени. Въпреки че ДЕВИ III вече съдържа ясни правила относно класификацията на водорода от възобновяеми източници, процедурата за внос все още е неясна. Според ЕИСК е важно гаранциите за произход да отразяват действителното използване на електроенергия от възобновяеми източници за производството на водород, да има физическа и времева близост между производството на електроенергия и производството на водород, както и да не бъдат изместени други области на приложение на електроенергията от възобновяеми източници. ЕИСК счита, че ЕС следва, доколкото това е възможно, да поеме водеща роля с ясни и единни правила, за да се превърне в световен лидер. Схемите за сертифициране и проверка трябва да се използват и за внос от централен европейски орган и не трябва да се заменят с участието на дружествата в схеми за доброволно сертифициране.

3.6. Водородът ще играе важна роля и за стабилизирането на бъдещата електроенергийна система. Производството на електроенергия от възобновяеми източници често ще води до излишна електроенергия в зависимост от метеорологичните условия и сезоните, но в такива случаи водородът може да се използва за съхранение. Освен това производството на водород може да се използва и за стабилизиране на електроенергийната мрежа, както е посочено в становище TEN/827. Това може да намали необходимостта от разширяване на електроенергийната мрежа и разходите за разширяването.

3.7. Преустройството на съществуващата газопреносна инфраструктура и разширяването на инфраструктурата за водород са свързани със значителни инвестиционни разходи. За да се сведат до минимум икономическите разходи, трябва да се възприеме подход за ефективно използване на разходите и ресурсите. Това ще изисква интелигентно и интегрирано планиране, включително трансгранично (вж. становище TEN/823); това планиране следва да бъде координирано с други съответни стратегически планове, като например стратегии за декарбонизация на промишлеността и градоустройствено планиране с енергийна насоченост, и следва винаги да подлежи на оценка на разходите и ползите.

3.8. С оглед на по-доброто приемането на изграждането на водородна инфраструктура, включваща електролизери и увеличен капацитет за производство на електроенергия от възобновяеми източници, ЕИСК подчертава значението на ефективното гражданско участие, както беше посочено в становище TEN/827.

3.9. Подобно на електроенергийните и газопреносните мрежи, мрежите за водород формират естествен монопол, предоставяйки на мрежовите оператори монополна власт, която би им позволила да налагат прекомерни потребителски такси. Поради това е необходимо регулиране, гарантиращо високо равнище на сигурност на доставките и подходяща компенсация за операторите на мрежите, която да дава възможност да се направят необходимите инвестиции в инфраструктурата, като същевременно насърчава екологичната устойчивост на енергийната система като цяло. Освен това регулирането трябва да защитава ползвателите на мрежата от прекомерни такси и да гарантира, че дейностите на мрежовите оператори са икономически ефективни, като по този начин се гарантира финансова достъпност — факт, който неотдавна беше потвърден от Европейската сметна палата. ([4])

3.10. Ако в бъдеще мрежите за водород се експлоатират от предприятия, които вече експлоатират газопреносни мрежи, това би могло да доведе до полезни взаимодействия, носещи облаги, при положение че са налице ноу-хау и служители с подходяща квалификация. Това обаче означава, че настоящите служители ще трябва да преминат подходящо обучение, а работната сила ще трябва да бъде запазена, като ѝ бъдат предложени добри условия на труд. Така например мрежовите оператори трябва да бъдат обвързани с обичайните колективни трудови договори (вж. становище TEN/827). Освен това, за да се намери квалифицирана работна сила, са необходими привлекателни и висококачествени условия на труд. Това би могло да се постигне чрез въвеждане на мерки, насочени към подобряване на равенството между половете, мерки за осигуряване на качеството по отношение на безопасността и здравето, прилагане на трудовото законодателство и създаване на работнически съвети. Социалният диалог в ЕС е важен фактор в този процес, който Декларацията от Вал Дюшес има за цел да укрепи. Действията за социално партньорство укрепват икономиката и социалното сближаване. Поради това ЕИСК призовава за ефективен и съдържателен социален диалог в газовия сектор на европейско и национално равнище.

([4]) *Leakages remain in the EU's gas supplies (Все още има дагуби при доставките на газ за ЕС)*, Течовете остават в доставките на газ в ЕС, информационен бюлетин на ЕСП, 24 юни 2024 г.

3.11. Наред с облагите от полезните взаимодействия обаче тази двойна експлоатация може да доведе и до кръстосано субсидиране, при което разходите за експлоатация и поддръжка се финансират кръстосано чрез финансирането на газопреносните мрежи. Постигнатият от тристранните преговори проект на Регламент относно вътрешния пазар на газове би позволил такова кръстосано субсидиране при определени обстоятелства. Това е проблематично, тъй като групите ползватели на инфраструктурата за водород са различни от тези на газопреносната инфраструктура: по-малките предприятия и домакинства няма да използват водород в бъдеще и въпреки това при кръстосано субсидиране те ще допринасят за разходите за инфраструктурата за водород. През следващите години ползвателите на газопреносни мрежи при всички случаи ще се сблъскат с нарастване на мрежовите такси, тъй като с оглед на намаляването на броя на газопреносните мрежи и постепенния отказ от газа разходите за инфраструктурата на тези мрежи ще трябва да се поемат от все по-малко ползватели. Тази тенденция, която е обезпокоителна и от гледна точка на защитата на потребителите, е особено проблематична за ползвателите, които са изправени пред пречки при излизане от пазара (например наематели или домакинства с ниски доходи, които не могат да си позволят да заменят отоплителната си система). Поради това е важно да се прилага принципът „потребителят плаща“, доколкото е възможно, и по този начин да се гарантира, че инфраструктурата за водород се финансира основно от своите ползватели. Това ще изисква строго регулаторно разделяне на дълготрайните активи.

3.12. Принципът „потребителят плаща“ означава също така, че инфраструктурата следва да се финансира не само от потребителите, но и от тези, които се включват в мрежата, тъй като на настоящия етап от разгръщането на водорода е ясно, че както доставчиците, така и потребителите на водород зависят от инфраструктурата. ЕИСК счита, че твърде неравномерното разпределение на разходите за електроенергийните мрежи между доставчиците и потребителите в целия ЕС следва да се разглежда като отрицателен пример, както се посочва в становища TEN/823 и TEN/827. Поради това трябва да се прилагат такси за ползване на мрежите не само при изкупуването, но и при подаването, с оглед на това да се постигне баланс, който да е в съответствие с принципа „потребителят плаща“.

3.13. (Частичното) начално финансиране — особено в ранните етапи на разгръщане на водородната инфраструктура — от данъчни приходи също може да бъде част от едно цялостно решение и да спомогне за разпределянето на разходите за мрежите във времето. Това подпомагане би могло да отразява общия икономически интерес от разширяване на инфраструктурата за водород. Важно е обаче размерът на финансирането да е подходящ, да се основава на съображения, свързани със съотношението между разходите и ползите, а принципът „потребителят плаща“ да се спазва в голяма степен. Трябва да се избягват финансови инструменти, които водят до поемане на прекомерни рискове от страна на публичния сектор, при положение че печалбите от използването на инфраструктурата на газопреносните мрежи са приватизирани. Публичното финансиране трябва да бъде придружено от подходяща възвръщаемост на инвестициите за публичните органи.

3.14. Енергийният преход, включително необходимите инвестиции в сектора на водорода, се забавя поради рязко увеличените капиталови разходи, дължащи се на по-високите лихвени проценти. Европейската централна банка (ЕЦБ) има възможности да се намеси в това отношение, тъй като подкрепата за енергийния преход в еврозоната и в целия ЕС е в рамките на правомощията на ЕЦБ. Със схемата за екосъобразно диференцирано кредитиране ЕЦБ разполага с потенциално ефективен инструмент както за насърчаване на енергийния преход, така и за постигане на своята основна цел за ценова стабилност. Този инструмент може се използва под формата на по-екологосъобразна версия на успешния в миналото инструмент Целеви операции по дългосрочно рефинансиране (ЦОДР) ([5]). Това беше предложено от мрежата на централните банки NGFS и представено като решение в прегледа на стратегията на ЕЦБ. Този инструмент позволява на ЕЦБ да предлага на банките, като основен канал за кредитиране в Европа, дългосрочно финансиране при привлекателни условия и по този начин стимулира банковото кредитиране за реалната икономика. Поради това ЕИСК насърчава усилията в рамките на ЕЦБ за разработване на екологосъобразен инструмент за ЦОДР в подкрепа на енергийния преход, без това да се отразява на основната цел за ценова стабилност.

3.15. Предвид факта, че регулирането и финансирането на мрежите за водород оказват значително въздействие върху преразпределението и макроикономиката, съответните заинтересовани страни трябва да бъдат включени в един демократичен процес за определяне на това регулиране и финансиране. Тъй като газопреносните мрежи ще бъдат превърнати в мрежи за водород, трябва да бъдат включени представители на ползвателите на газопреносните мрежи, като например социалните партньори. По-силният акцент върху мрежовите кодекси, обсъден в контекста на законодателния пакет относно вътрешния пазар на газове, следва да се разгледа критично, тъй като не включва в достатъчна степен заинтересованите страни и предоставя прекомерни правомощия за вземане на решения на мрежовите оператори и на Комисията. Настоящата процедура, прилагана в сектора на природния газ, следва да се предвиди и за сектора на водорода. Това може да бъде постигнато чрез оправомощаване на националните регулаторни органи в областта на енергетиката, така че те да наблюдават нововъзникващия пазар на водород и да преразглеждат тарифите за водород от гледна точка на интереса на крайните потребители.

([5]) *Targeting a sustainable recovery with Green TLTROs: Green, Targeted and Long-Term Refinancing Operations (Постигане на устойчиво възстановяване с екологосъобразни инструменти за ЦОДР: екологосъобразни, целеви и дългосрочни операции за рефинансиране)*, Jens van ‘t Klooster and Rens van Tilburg, Positive Money Europe & Sustainable Finance Lab, септември 2020 г.

3.16. ЕИСК счита, че е важно финансовата тежест, свързана с развитието на инфраструктурата за водород, да бъде балансирана на регионално равнище. Поради това е важно, на първо място, транзитните агенти да поемат подходящ дял от разходите за тръбопроводната инфраструктура. Освен това тръбопроводите, които са от общ европейски интерес, следва да се финансират, поне отчасти, с общи финансови ресурси. Поради това следва да се разшири подкрепата, която понастоящем се предоставя чрез списъка на проектите от общ интерес. Наред с това финансирането следва да се предоставя на ранен етап от разработването на проектите, за да се увеличат шансовете за осигуряване на пазарно финансиране. Тук трябва да се спазват социалните и екологичните условия. В допълнение към необходимостта от съблюдаване на критериите за устойчивост, ЕИСК се позовава и на бележките, изложени в параграф 3.9.

Брюксел, 18 септември 2024 г.

*Председател*
*на Европейския икономически и социален комитет*
Oliver RÖPKE