Europeiska unionens officiella tidning

SV
C-serien

C/2024/6863

28.11.2024

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén

Vätgas – infrastruktur, utvecklingsbehov, finansiering, användning och begränsningar

(yttrande på eget initiativ)

(C/2024/6863)

Föredragande: **Thomas KATTNIG**

Rådgivare: Joel TÖLGYES (för föredraganden, grupp II)

Beslut av plenarförsamlingen	18.1.2024
Rättslig grund	Artikel 52.2 i arbetsordningen
Ansvarig sektion	Transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället
Antagande av sektionen	18.7.2024
Antagande vid plenarsessionen	18.9.2024
Plenarsession nr	590
Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster)	171/0/2

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) erkänner vikten av en snabb utbyggnad av förnybar och koldioxidsnål vätgas för det framtida energisystemet samt för det ekonomiska och sociala välståndet i EU, bland annat EU:s konkurrenskraft gentemot andra ekonomiska regioner. På grund av de betydande utmaningarna när det gäller att skapa utbud och efterfrågan och anlägga infrastruktur måste användningen av vätgas i ett inledningsskede inriktas på sektorer som är svåra att elektrifiera och användas för att lagra energi.

1.2 Mot bakgrund av EU:s klimatmål och i linje med finansieringskriterierna för EU:s vätgasbank bör i första hand förnybar vätgas så som den definieras i kommissionens delegerade förordning (EU) 2023/1184 ([1]) vara berättigad till offentlig finansiering. EESK konstaterar däremot att andra former av förnybar och koldioxidsnål vätgas och annan gas så som de definieras i paketet om marknaderna för vätgas och koldioxidfri gas kommer att behöva användas, särskilt under en övergångsfas.

1.3 Utöver att säkerställa miljökriterier måste certifieringssystemen garantera sociala normer. Dessa normer måste inbegripa rättvisa och säkra arbetsvillkor och respekt för arbetsrättsliga, sociala och fackliga rättigheter. Certifierings- och kontrollsystemen måste genomföras av ett centralt EU-organ och får inte ersättas av en ordning där företag deltar i frivilliga certifieringssystem.

1.4 Kommittén inser vikten av rörledningsinfrastruktur för en snabb utbyggnad av förnybar och koldioxidsnål vätgas. Eftersom uppbyggnaden av transportinfrastruktur kommer att medföra betydande kostnader understryker vi vikten av en effektiv resursfördelning. Det kommer att krävas smart och integrerad planering, även över gränserna, och ett regelverk som möjliggör nödvändiga investeringar i infrastruktur samtidigt som hela energisystemets miljömässiga hållbarhet främjas och nätanvändarna skyddas från alltför höga nätavgifter.

([1]) Kommissionens delegerade förordning (EU) 2023/1184 av den 10 februari 2023 om komplettering av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 genom fastställande av en unionsmetod med närmare regler för produktion av förnybara flytande och gasformiga drivmedel av icke-biologiskt ursprung (EUT L 157, 20.6.2023, s. 11).

1.5 Möjligheten för gasnätsoperatörer att driva vätgasnät kan skapa samordningsvinster i fråga om know-how och kvalificerad personal. Detta innebär dock att dagens arbetstagare måste få lämplig utbildning och att arbetstagarna måste förmås stanna kvar genom att erbjudas goda arbetsvillkor. Nätoperatörerna måste till exempel vara bundna av sedvanliga kollektivavtal och arbetsvillkoren måste förbättras, så att de kan locka till sig kvalificerad arbetskraft. EESK efterlyser en effektiv och bindande social dialog inom gassektorn på både EU-nivå och nationell nivå.

1.6 Mot bakgrund av de stigande gasnätsavgifterna på grund av utfasningen av fossila bränslen i energisystemet och den efterföljande minskade användningen av gasnät är det av yttersta vikt att undvika att användarna av gasnäten drabbas av ytterligare kostnader på grund av korssubventionering av näten för vätgas. Detta är särskilt viktigt eftersom de framtida användarna av nätinfrastrukturen för vätgas (dvs. specifika industrisektorer) inte alls är de som använder dagens gasnät (industrin, små och medelstora företag och hushållen). Det är därför viktigt att i möjligaste mån tillämpa principen om att användaren betalar och därmed säkerställa att infrastrukturen för vätgas i första hand finansieras av användarna av denna infrastruktur, inbegripet dem som matar in förnybar och koldioxidsnål gas i nätet.

1.7 Framför allt i inledningsskedet av utbyggnaden av vätgasinfrastrukturen bör offentlig finansiering kunna komplettera den finansiering via nätavgifter som bygger på att användaren betalar. Mer specifikt skulle statlig finansiering kunna bidra till att sprida nätkostnaderna över tiden. Det är dock viktigt att denna finansiering fastställs på en lämplig nivå, med utgångspunkt i kostnads-nyttoöverväganden, och att principen om att användaren betalar även fortsättningsvis tillämpas i hög grad. Efterföljande nätanvändare måste bära en rimlig andel av utvecklingskostnaderna för infrastrukturen. Finansiella instrument som leder till att den offentliga sektorn bär en alltför stor risk samtidigt som vinsterna från användningen av nätinfrastrukturen för gas hamnar hos företagen måste undvikas. Dessutom bör rörledningar som är av gemensamt europeiskt intresse åtminstone till viss del finansieras av gemensamma ekonomiska resurser. Det stöd som för närvarande tillhandahålls, till exempel genom förteckningen över projekt av gemensamt intresse, bör därför öka. Under alla omständigheter måste det offentliga ekonomiska stödet kopplas till socioekologiska villkor.

2. **Bakgrund**

2.1 I viss utsträckning kommer förnybar och koldioxidsnål vätgas så som den definieras i kommissionens delegerade förordning (EU) 2023/1184 och paketet om marknaderna för vätgas och koldioxidfri gas att behöva användas parallellt med elektrifiering. Detta gäller till exempel produktionsprocesser som är svåra att elektrifiera och när förnybar och koldioxidsnål vätgas behövs som en produktionsfaktor, till exempel inom stål-, kemikalie- och cementindustrin, och som hållbart bränsle inom luftfarten, tunga transporter och sjöfarten. För att få till stånd en övergång till produktion av förnybar el inom elsektorn kommer förnybar vätgas, som det ser ut i dag, också att behöva användas. Produktionen av förnybar el varierar från en period till en annan och förnybar vätgas kan trots allt spela en roll när det handlar om årstidsbetingad energilagring.

2.2 Försörjningstryggheten i energisystemet samt besluten om produktion och lokalisering, som också påverkar sysselsättningen, är beroende av att produktionen och distributionen ökar i EU. I detta sammanhang vill EESK också hänvisa till sitt yttrande ”EU:s vätgasbank”.

2.3 En ökad produktion och användning av vätgas medför stor osäkerhet på både utbuds- och efterfrågesidan. Dessa osäkerhetsaspekter hänger samman, och vi hittar dem inte bara i EU utan även i övriga världen. Fram till 2050 kommer den installerade elektrolyskapaciteten på global nivå att behöva öka 6 000–8 000 gånger i förhållande till dagens installerade kapacitet, samtidigt som produktionskapaciteten för förnybar el måste öka tiofaldigt.

2.4 I fråga om importen av vätgas måste vi också fråga oss hur vi kan undvika beroende av enskilda tredjeländer. Vi måste också beakta arbets- och produktionsförhållandena och konsekvenserna för energisäkerheten i dessa länder.

2.5 De regioner som har störst potential för vätgasproduktion är inte de regioner där efterfrågan på vätgas är som störst. Både utbudet av (inklusive import) och efterfrågan på vätgas är därför starkt beroende av den framtida infrastrukturen för vätgas. Inom EU sker transporten främst via vätgasnät, vilket innebär att befintliga gasledningar kan behöva byggas om för att kunna transportera vätgas eller att nya nät måste anläggas. Vi framhöll vikten av gränsöverskridande energiinfrastruktur i vårt yttrande TEN/823. Dessutom kan utbud och efterfrågan skilja sig åt med avseende på tiden för produktion och användning. Utbyggnaden av vätgasinfrastruktur bör därför även omfatta anläggningar för lagring.

2.6 För närvarande finansieras energiinfrastrukturen ofta med hjälp av användaravgifter. Enligt trepartsöverenskommelsen om paketet för den inre gasmarknaden ([2]) kommer detta också att vara fallet för framtida vätgasnät. Kostnaderna för investeringar, drift och underhåll kommer att täckas av nätanvändarna. Fördelen med denna finansieringsform är att den, om den utformas på ett korrekt sätt, återspeglar den faktiska användningen.

2.7 Frågan om hur kostnaderna för att finansiera vätgasnät ska fördelas över tid är dock problematisk. I ett inledningsskede kommer höga kostnader att fördelas på ett litet antal användare, vilket inte skapar gynnsamma förutsättningar för en utbyggnad av produktion och användning av vätgas.

2.8 Investeringar i den gröna omställningen, till exempel investeringar i energiinfrastruktur eller elektrolysanläggningar, kännetecknas för närvarande av en problematisk situation. Eftersom centralbankerna höjt räntorna som en reaktion på den stigande inflationen har kapitalkostnaderna ökat.

2.9 I sin senaste rapport påpekar Europeiska revisionsrätten ([3]) att kommissionens mål för produktion och användning av förnybar vätgas för 2030 är alltför ambitiösa. Revisorerna uppmanar kommissionen att uppdatera sin vätgasstrategi, och i synnerhet att fatta strategiska beslut om vägen framåt efter en kontroll av hur åtgärderna fungerar i praktiken, utan att skapa nya strategiska beroenden. Kommissionen uppmanas också att fastställa en EU-färdplan och övervaka framstegen, att erhålla tillförlitliga data om nationell finansiering och på grundval av detta bedöma om EU:s finansieringssystem är lämpliga, att övervaka tillståndsförfarandena i medlemsstaterna och att fatta ett tydligt beslut om stöd- och samordningsåtgärder med och för vätgasindustrin. Vi välkomnar denna rapport och ser den som en bekräftelse av våra idéer kring skapandet av en vätgasmarknad. Hela värdekedjan måste stärkas och nödvändiga investeringar säkras. Dessutom måste vätgas prioriteras för de sektorer där den behövs mest, eftersom det inte kommer att finnas så mycket vätgas som kommissionen ursprungligen förväntade sig.

3. **Allmänna kommentarer**

3.1 EESK anser att en snabb vätgasutbyggnad är av yttersta vikt. För att möjliggöra denna utbyggnad krävs en utbyggnad av elektrolysanläggningar och en ökad produktion av ren el. Det krävs också lämplig infrastruktur, en rättvis fördelning av de kostnader som hänger samman med utbyggnaden och en effektiv användning av de finansiella resurserna samt av själva vätgasen.

3.2 Den begränsade tillgången och de redan betydande utmaningarna när det gäller att skapa utbud och efterfrågan och anlägga infrastruktur innebär att det kommer att krävas en kostnads- och resurseffektiv strategi. Detta innebär att användningen av vätgas först och främst måste inriktas på områden som är svåra att elektrifiera.

3.3 För att uppnå klimatmålen anser kommittén att den vätgas som används i första hand bör vara förnybar enligt definitionen i kommissionens delegerade förordning (EU) 2023/1184 och paketet om marknaderna för vätgas och koldioxidfri gas. Samtidigt är kommittén medveten om att det finns andra former av koldioxidsnåla produktionsprocesser för vätgas som kommer att behöva användas under en övergångsperiod, eftersom efterfrågan på vätgas med största sannolikhet kommer att överstiga tillgången under denna övergångsperiod. Kommittén uppmuntrar därför till att överväga offentlig finansiering för andra koldioxidsnåla produktionsprocesser under den tiden. Offentlig finansiering bör under alla omständigheter endast beviljas produktionsprocesser med en total utsläppsintensitet (inklusive indirekta utsläpp) som är jämförbar med produktionen av förnybar vätgas. Eftersom den framtida efterfrågan på vätgas delvis kommer att tillgodoses genom import måste prioriteringen av förnybar vätgas även omfatta importerad vätgas.

3.4 EESK anser att de europeiska värdena måste respekteras i de tredjeländer från vilka EU importerar vätgas och med vilka EU ingår de avtal som är nödvändiga för detta ändamål. Det måste råda rättvisa och säkra arbetsförhållanden på fältet samtidigt som efterlevnaden av arbetsrättsliga, sociala och fackliga rättigheter måste garanteras. Den geografiska verkligheten (till exempel ett lands produktions- och exportkapacitet) och målen för EU:s strategiska oberoende måste också beaktas i denna process.

([2]) Se den preliminära överenskommelsen om förordningen om den inre marknaden för gas och den preliminära överenskommelsen om direktivet om den inre marknaden för gas.

([3]) ”EU:s industripolitik för förnybar vätgas: den rättsliga ramen är nästan på plats – nu är det dags att undersöka hur den fungerar i praktiken”, Europeiska revisionsrätten, särskild rapport 11/2024.

3.5 Särskilda socioekologiska ursprungsgarantier för vätgas skulle kunna vara ett sätt att se till att normer i fråga om klimat, miljö och arbetstagarskydd efterlevs i de länder från vilka vätgasen importeras. Det är viktigt att sådana garantier innefattar obligatoriska krav för att undvika missbruk och säkerställa att vätgas som certifierats som ”förnybar” faktiskt uppfyller de socioekologiska kriterier som kommer att fastställas. Det tredje direktivet om förnybar energi innehåller nu tydliga regler om klassificering av förnybar vätgas, men importförfarandet är fortfarande oklart. Kommittén anser att det är viktigt att ursprungsgarantierna återspeglar den faktiska användningen av förnybar el vid produktion av vätgas, att det finns en geografisk och tidsmässig närhet mellan elproduktion och vätgasproduktion och att andra tillämpningsområden för förnybar el inte trängs ut. Vi anser att EU i möjligaste mån bör gå i bräschen för tydliga och enhetliga regler för att kunna inta en världsledande position. Certifierings- och kontrollsystemen måste användas för import av ett centralt EU-organ och får inte ersättas av en ordning där företag deltar i frivilliga certifieringssystem.

3.6 Vätgas kommer också att spela en viktig roll när det gäller att stabilisera framtidens elsystem. Produktion av förnybar el leder ofta till överskottsel, beroende på väder och årstid, men i sådana fall kan vätgas användas för att lagra energi. Dessutom kan vätgasproduktion också användas för att stabilisera elnätet, vilket kommittén påpekade i sitt yttrande TEN/827. Detta kan minska behovet av att bygga ut elnätet och sänka kostnaderna för utbyggnaden.

3.7 Omvandlingen av befintlig nätinfrastruktur för gas och utbyggnaden av infrastruktur för vätgas medför betydande investeringskostnader. För att hålla de ekonomiska kostnaderna på en så låg nivå som möjligt måste en kostnads- och resurseffektiv strategi tillämpas. Detta kommer att kräva smart och integrerad planering, även över gränserna (se yttrande TEN/823). Denna planering bör samordnas med andra relevanta strategiska planer, såsom strategierna för utfasning av fossila bränslen inom industrin och energiinriktad fysisk planering, och bör alltid vara föremål för en kostnads-nyttoanalys.

3.8 För att öka acceptansen för en utbyggnad av infrastrukturen för vätgas, även elektrolysanläggningar, och en utbyggnad av produktionskapaciteten, betonar EESK vikten av ett effektivt medborgardeltagande, något som vi påpekade i vårt yttrande TEN/827.

3.9 Liksom el- och gasnäten utgör vätgasnäten ett naturligt monopol som ger nätoperatörerna en monopolställning som innebär att de kan ta ut alltför höga användaravgifter. Det krävs därför reglering för att säkerställa en hög nivå av försörjningstrygghet och en rimlig ersättning till nätoperatörer som möjliggör nödvändiga investeringar i infrastrukturen samtidigt som frågan om miljömässig hållbarhet främjas i energisystemet som helhet. Dessutom måste regleringen innebära att nätanvändarna skyddas från alltför höga avgifter och att nätoperatörernas verksamhet är kostnadseffektiv, vilket sörjer för överkomliga priser, något som nyligen påpekades av Europeiska revisionsrätten. ([4])

3.10 Om vätgasnäten i framtiden drivs av företag som redan driver gasnät skulle detta kunna skapa positiva synergieffekter, om företagen har tillgång till know-how och personal med lämplig kompetens. Detta innebär dock att dagens arbetstagare måste få lämplig utbildning och att arbetstagarna måste förmås stanna kvar genom att erbjudas goda arbetsvillkor. Nätoperatörerna måste till exempel vara bundna av sedvanliga kollektivavtal (se yttrande TEN/827). För att hitta kvalificerad arbetskraft krävs det dessutom attraktiva och högkvalitativa arbetsvillkor. Detta skulle kunna låta sig göras med hjälp av åtgärder som syftar till ökad jämställdhet samt kvalitetssäkring i fråga om säkerhet och hälsa. Åtgärderna bör också syfta till att arbetsrättsliga bestämmelser drivs igenom och att det inrättas arbetstagarråd. En viktig drivkraft för detta är EU:s sociala dialog, som Val Duchesse-förklaringen avser att stärka. Åtgärder inom ramen för det sociala partnerskapet stärker ekonomin och den sociala sammanhållningen. EESK efterlyser därför en effektiv och meningsfull social dialog inom gassektorn på EU-nivå och nationell nivå.

([4]) ”EU:s gasförsörjning har fortfarande brister”, Europeiska revisionsrätten, nyheter, 24 juni 2024.

3.11 Vid sidan av de positiva synergieffekterna kan dock denna dubbla verksamhet leda till korssubventionering, där drifts- och underhållskostnaderna korsfinansieras via finansieringen av gasnät. Enligt utkastet till trepartsöverenskommelse om förordningen om den inre marknaden för gas är sådan korssubventionering tillåten under vissa omständigheter. Detta är problematiskt, eftersom användargrupperna för vätgasinfrastruktur inte är de som använder gasinfrastruktur. Mindre företag och hushåll kommer inte att använda vätgas i framtiden, men om en korssubventionering blir verklighet skulle de bidra till att täcka kostnaderna för vätgasinfrastruktur. Under de kommande åren kommer användarna av gasnät i vilket fall som helst att drabbas av höjda nätavgifter, eftersom många gasnät kommer att avvecklas och användningen av gas kommer att fasas ut gradvis. Detta innebär att kostnaderna för nätinfrastrukturen för gas måste bäras av allt färre användare. Denna trend, som också är oroande ur konsumentskyddssynpunkt, är särskilt problematisk för användare som möter utträdeshinder (till exempel hyresgäster eller låginkomsthushåll som inte har råd att byta ut sitt uppvärmningssystem). Det är därför viktigt att i möjligaste mån tillämpa principen om att användaren betalar och därmed säkerställa att infrastrukturen för vätgas i första hand finansieras av dem som använder denna infrastruktur. Detta innebär att en strikt åtskillnad avseende anläggningstillgångar måste göras i regelverket.

3.12 Principen om att användaren betalar innebär dessutom att infrastrukturen inte bara bör finansieras av konsumenterna utan också av dem som matar in energi i nätet, eftersom det i det nuvarande skedet av utbyggnaden av vätgas står klart att både producenter och konsumenter av vätgas är beroende av infrastruktur. EESK anser att den mycket ojämlika kostnadsfördelningen för elnät mellan leverantörer och konsumenter i EU bör ses som ett avskräckande exempel, vilket vi påpekat i våra yttranden TEN/823 och TEN/827. Därför måste nätavgifter inte bara tillämpas på uttag utan även på inmatning, i syfte att hitta en balans som är förenlig med principen om att användaren betalar.

3.13 (Partiell) uppstartsfinansiering med hjälp av skatteintäkter, särskilt i de tidiga skedena av utbyggnaden av infrastrukturen för vätgas, kan också vara en del av en helhetslösning och bidra till att sprida nätkostnaderna över tiden. Ett sådant stöd skulle kunna återspegla det övergripande ekonomiska intresset för en utbyggnad av infrastrukturen för vätgas. Det är dock viktigt att denna finansiering fastställs på en lämplig nivå, på grundval av kostnads-nyttoöverväganden, och att principen om att användaren betalar även fortsättningsvis tillämpas i hög grad. Finansiella instrument som leder till att den offentliga sektorn bär en alltför stor risk samtidigt som vinsterna från användningen av nätinfrastrukturen för gas hamnar hos företagen bör undvikas. Den offentliga finansieringen måste kännetecknas av en rimlig avkastning på de offentliga myndigheternas investeringar.

3.14 Energiomställningen, inbegripet de investeringar som krävs i vätgassektorn, bromsas av de kraftigt ökade kapitalkostnaderna på grund av högre räntor. Europeiska centralbanken (ECB) har möjlighet att ingripa i detta, eftersom stödet till energiomställningen i euroområdet och i hela EU stämmer överens med ECB:s uppdrag. Med ett system för grön differentierad utlåning har ECB till sitt förfogande ett instrument som kan visa sig vara effektivt för att både främja energiomställningen och uppnå det primära målet om prisstabilitet. Instrumentet kan utformas som en grönare version av det tidigare framgångsrika instrumentet för riktade långfristiga refinansieringstransaktioner (TLTRO) ([5]), vilket har föreslagits av centralbankernas nätverk för miljöanpassning av det finansiella systemet (NGFS) och beaktats i ECB:s strategiöversyn. Detta instrument gör det möjligt för ECB att erbjuda bankerna, som är den främsta utlåningskanalen i Europa, långsiktig finansiering på attraktiva villkor och därmed stimulera bankernas utlåning till realekonomin. EESK vill därför att ECB bemödar sig om att ta fram ett grönt TLTRO-instrument med målet att stödja energiomställningen, utan att det primära målet om prisstabilitet påverkas.

3.15 Med tanke på att regleringen och finansieringen av vätgasnäten har betydande effekter på det makroekonomiska planet och i omfördelningshänseende måste de berörda parterna involveras i en demokratisk process för att fastställa innehållet i denna förordning och hur den ska finansieras. Eftersom gasnäten ofta kommer att omvandlas till vätgasnät måste företrädare för gasnätsanvändare, till exempel arbetsmarknadens parter, involveras. Vi bör se kritiskt på att nätföreskrifter ges större uppmärksamhet, vilket diskuterats i samband med paketet om den inre marknaden för gas, eftersom detta inte i tillräcklig utsträckning involverar de berörda parterna utan ger nätoperatörerna och kommissionen alltför stort inflytande. Den process som för närvarande tillämpas inom naturgassektorn bör också användas inom vätgassektorn. Detta kan uppnås genom att stärka de nationella energitillsynsmyndigheterna, så att de övervakar den framväxande vätgasmarknaden och ser över vätgasavgifterna med beaktande av slutkonsumenternas intressen.

([5]) ”Targeting a sustainable recovery with Green TLTROs: Green, Targeted and Long-Term Refinancing Operations”, av Jens van ‘t Klooster och Rens van Tilburg, Positive Money Europe & Sustainable Finance Lab, september 2020.

3.16 EESK anser att det är viktigt att hitta en balans på regional nivå för fördelningen av kostnaderna för att bygga ut infrastrukturen för vätgas. För det första är det viktigt att transitombud bär en rimlig del av kostnaderna för rörledningsinfrastrukturen. För det andra bör rörledningar som är av gemensamt europeiskt intresse åtminstone till viss del finansieras av gemensamma ekonomiska resurser. Det stöd som för närvarande tillhandahålls, till exempel genom förteckningen över projekt av gemensamt intresse, bör därför öka. Dessutom bör finansiering tillhandahållas i ett tidigt skede av projektutvecklingen för att öka möjligheterna att få fram marknadsbaserad finansiering. Det är av största vikt att socioekologiska villkor respekteras i detta sammanhang. Utöver behovet av att uppfylla hållbarhetskriterierna hänvisar EESK till kommentarerna i punkt 3.9.

Bryssel den 18 september 2024.

Oliver RÖPKE
Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs ordförande