

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „ Доклад на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет, Комитета на регионите и Европейската инвестиционна банка за изпълнението на стратегическия план за действие в сектора на акумулаторните батерии: изграждане на стратегическа верига за създаване на стойност в сектора на батериите в Европа“

(COM(2019) 176 final)

(2019/C 353/16)

Докладчик: **Colin LUSTENHOUSER**

| | |
|--|---|
| Консултация | Европейска комисия, 3.6.2019 г. |
| Правно основание | член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз |
| Компетентна секция | „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“ |
| Приемане от секцията | 3.7.2019 г. |
| Приемане на пленарна сесия | 17.7.2019 г. |
| Пленарна сесия № | 545 |
| Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“) | 189/1/5 |

1. **Заклучения и препоръки**

1.1. Първият доклад на Европейската комисия за напредъка по изпълнението на стратегическия план за действие в областта на акумулаторните батерии показва, че са предприети редица действия за изграждането на значим сектор на акумулаторните батерии в ЕС.

1.2. Въпреки че все още е твърде рано да се правят окончателни заключения, ЕИСК подкрепя инициативите, които Комисията предприе и обяви, че ще предприеме, за да работи с държавите членки и европейската промишленост с цел прекъсване на зависимостта от трети, по-специално азиатски държави.

1.3. През идните години ще трябва да се направи много, за да се постигне необходимото ниво на технологични познания в ЕС, да се гарантира доставката на необходимите суровини от трети държави и източници от ЕС и да се осигури безопасното и чисто рециклиране на батериите.

1.4. Инвестирането в човешки ресурси е съвместна отговорност на правителството и бизнес общността.

2. **Въведение**

A. През май 2018 г. Европейската комисия публикува съобщение, озаглавено „Европа в движение“⁽¹⁾. В съобщението Комисията разяснява политиката, която възнамерява да провежда във връзка с устойчивата мобилност в Европа: безопасна, свързана и екологосъобразна.

2.1. Тази политика е част от политиката на Комисията „Юнкер“ за европейски енергиен съюз – цялостна интегрирана рамка, която включва политиката в областта на климата в енергийната политика и се допълва от целенасочена промишлена политика с оглед изпълнение на целите на Парижкото споразумение. Тези цели са насочени най-вече към намаляване на емисиите на CO₂ от производството на енергия от изкопаеми горива⁽²⁾ и транспорта в Европа, в който се използват превозни средства (камиони, леки автомобили) с двигатели с вътрешно горене, функциониращи също с изкопаеми горива (бензин, газ).

⁽¹⁾ COM(2018) 293 final.

⁽²⁾ 79 % от емисиите на парникови газове в ЕС се дължат на производството и потреблението на енергия, информационно-аналитичен документ на Европейската сметна палата от 1 април 2019 г. относно „Финансова подкрепа на ЕС в областта на съхраняването на енергия“.

2.2. В контекста на „Европа в движение“ Комисията разработи специален план за действие с оглед на разработването и производството на акумулаторни батерии. Във връзка с това Комисията представи отделно приложение към гореупоменатото съобщение, озаглавено „Стратегически план за действие в сектора на акумулаторните батерии“.

Б. Защо е необходим специален план за действие относно акумулаторните батерии?

2.3. Ежедневието ни вече е немислимо без акумулаторните батерии. В мобилните ни телефони, компютрите или таблетите, домакинските ни уреди, но разбира се и в нашите електрически превозни средства (ЕПС), батериите са незаменим компонент за доброто, безопасно и за предпочитане дълготрайно функциониране на тези уреди. В същото време жизненият цикъл на батерията все още е (твърде) ограничен. В рамките на тези продуктови групи изложената в плана за действие политика на Комисията се съсредоточава основно върху развитието на батериите за ЕПС, но също и върху други аспекти като двойната употреба на батериите и тяхното рециклиране ⁽³⁾.

2.4. Акумулаторните системи са добри за дребномасштабното съхранение на енергия. Широкомасштабното съхранение на енергия, например на енергия, произведена от разположени в морето вятърни паркове, не изглежда възможно в сектора на акумулаторните батерии. Това широкомасштабно съхраняване на енергия трябва да се извършва с други енергоносители, като например водород и амониак ⁽⁴⁾. И в тази област Комисията подкрепя широк набор от инициативи по линия на бюджета на „Хоризонт 2020“, като например технологията „електроенергия в газ“ ⁽⁵⁾. В същия дух се отделя голямо внимание на технологичното развитие на ефикасни и безопасни методи за свързване на съхраняваната енергия с електропреносните мрежи за високо напрежение („електроенергия към мрежата“), така че да се премахнат много високите разходи за разположените в морето преобразователни станции. Голяма част от загубите в електроенергийната мрежа, които се наблюдават и днес, могат да се избегнат и като се използват електрически кабели с високо напрежение под или върху морското дъно между разположените в морето вятърни паркове и континенталната част, което би могло да доведе до повишаване на ефективността с около 10 до 15 % при устойчиво производство на енергия от разположени в морето инсталации.

2.5. Предвижда се батериите да съставляват около 40 до 50 % от цената на едно ЕПС, но вече е ясно, че тази цена би могла да бъде намалена. С много бързото развитие на електрическите превозни средства ⁽⁶⁾ наличието на качествени, безопасни и екологосъобразни батерии е въпрос, който придобива все по-голяма значимост. Комисията предвижда огромен пазар за европейската промишленост, който би могъл да възлезе на 400 гВч и 250 млрд. евро през 2025 г. Това е възможност за Европа не само от гледна точка на целите, свързани с климата, но и от гледна точка на икономиката и заетостта. Както заяви неотдавна комисар Бенковска: „Предвиждаме силен отрасъл в областта на батериите, който да допринесе за кръговата икономика и за чиста мобилност“.

2.6. Но да обрисоваме ясно ситуацията: Европа изостава далеч от азиатските страни и предприятия, що се отнася до разработването (НИРД) и производството на батерии. Около 85 % от всички батерии, които използват в Европа, са произведени в Китай, Япония или Корея. Европейското производство представлява едва 3 % от световното производство, като дялът на САЩ възлиза на около 15 %. Така че, ако искаме да осъществим преход в мобилността в Европа от задвижване въз основа на изкопаеми горива към задвижване с електроенергия, сме напълно зависими от производствения капацитет в Азия.

2.7. Но освен този достатъчно сериозен проблем, съществува и друг: суровините, необходими за производството на батерии, като литий, никел, манган и кобалт, понастоящем се извличат в ограничено количество в Европа независимо от наличието на потенциални запаси. Тези европейски запаси ще трябва да бъдат експлоатирани, въпреки че понастоящем изглежда, че те ще могат да задоволят едва около 15 до 20 % от общото търсене. Необходимите суровини идват и от Латинска Америка, Африка и Азия, където според сведенията Китай е създал големи миннодобивни дружества, за да си осигури безпрепятствен достъп до тези суровини ⁽⁷⁾. Освен това рафинирането и преработката на европейските полезни изкопаеми също често се извършват в Китай.

2.8. Добивът и преработката на суровините са енергоемки и произвеждат значителни обеми минни отпадъци, в някои случаи и опасни отпадъци.

2.9. От друга страна, Европа е изправена пред проблема с третирането на батериите. Големият им брой ни изправя пред нов и обезпокояващ проблем, свързан с третирането на отпадъци, тъй като рециклирането на материали от тези батерии се намира на твърде ранен етап. Понастоящем се оползотворяват едва около 10 % от материалите от батерии. Следователно съществува значителен потенциал за преработка/възстановяване.

⁽³⁾ Въпреки че основният акцент е поставен върху автомобилите, не бива да се забравя, че също така се наблюдава развитие по отношение на производството на електрически плавателни съдове (напр. малки фериботи).

⁽⁴⁾ Вж. също становището на ЕИСК относно „Съхраняването на енергия – фактор за интеграция и енергийна сигурност“, ОВ С 383, 17.11.2015 г., стр.19.

⁽⁵⁾ Във Фландрия беше разработен интересен проект, наречен „WaterstofNet“: кълстер от производители (вятърна и фотоволтаична електроенергия), водородна технология (електролиза и компресия) и крайни потребители в химическия и транспортния сектор.

⁽⁶⁾ Очаква се например, че през 2019 г. в Норвегия за първи път ще бъдат продадени повече електрически автомобили в сравнение с традиционните автомобили с двигатели с вътрешно горене. В рамките на тази група ЕПС по-голямата част от тези ЕПС се доставят от добре позната американска фирма.

⁽⁷⁾ Китайското правителство си е поставило за цел, считано от 2025 г., 20 % от всички продадени нови леки пътнически автомобили да бъдат ЕПС.

3. Доклад за напредъка, 2019 г.

3.1. В становището си от 17 октомври 2018 г.⁽⁸⁾ ЕИСК подкрепи предложенията на Комисията за по-устойчив транспорт и за стратегическия план за действие относно батериите. В същото време Комитетът посочи, че редица фактори биха могли да попречат на изпълнението на плана, като например зависимостта от суровини от трети държави, липсата на алтернативни горива, трудностите при управлението, обработката и обезвреждането на използваните батерии и липсата на квалифицирани работници.

3.2. На 9 април 2019 г. Комисията публикува първия доклад за напредъка по „Стратегическия план за действие в областта на акумулаторните батерии“ от май 2018 г. В доклада за напредъка се посочва, че се разработват много секторни и регионални инициативи. Например Европейският алианс за акумулаторните батерии изглежда представлява стимулираща платформа, която дава възможност на предприятията, създателите на политики и учените да координират усилията си, за да се справят с трудната и амбициозна цел ЕС и неговите предприятия отново да бъдат изведени на преден план в областта на бързо развиващата се технология за батерии. По линията на програма „Хоризонт 2020“ беше отправена първоначална покана за представяне на предложения с бюджет от 114 млн. евро и се предвижда публикуване на последваща покана за представяне на предложения за 2020 г. с бюджет от 132 млн. евро. Освен това може да бъде предоставено и мащабно финансиране от средствата, предназначени за регионалната политика на ЕС. Бизнесът и науката изглежда проявяват силна готовност да се включат, за да допълнят собствените си инвестиции с финансиране от ЕС и да ускорят развитието на научните изследвания и иновациите.

3.3. След публикуването на плана за действие бяха предприети редица инициативи, но много от тях, включително междурегионални инициативи, все още са едва в подготвителната фаза. Изглежда твърде рано да се предприема преглед едва една година след публикуването на плана за действие. Очевидно обаче е налице усещане за неотложност. Както създателите на политиките, така и научните среди и бизнесът съзнават, че е късно, ако не и твърде късно. Залогът е огромен: съществува реален риск от делокализиране на много голяма част от европейската автомобилна промишленост към региони в близост до производствени единици за батерии, предимно в Азия. Това поставя въпроса за заетостта на около 13 милиона европейски работници в този сектор.

4. Пътят напред

4.1. От встъпването в длъжност на Комисията „Юнкер“ и приемането на програмата за европейския енергиен съюз бяха разработени редица мерки, които – в контекста на политиката в областта на климата – поставиха началото на индустриална политика, която придаде на прехода към по-устойчиво общество съвсем нов характер. Индустриалната политика на Комисията, подкрепена от държавите членки, се характеризира със значително по-голяма степен на управление и инициатива отколкото досега. ЕИСК поздравява Комисията за този нов подход и призовава нея, държавите членки и европейската бизнес общност да продължат по неотдавна проправения път.

4.2. Подобен подход е добре дошъл и необходим с оглед на сериозното изоставане на европейската промишленост в областта на разработването и производството на батерии. При все това промишленост, която има насочваща роля, носи и риска от грешки при „избора на победители“. Комитетът обаче приветства новия подход, който обхваща цялата верига за създаване на стойност в промишлеността. Освен това промишлена политика, основана на методологията на веригата за създаване на стойност, ще бъде съобразена в много по-голяма степен с кръговата икономика, отколкото предишният секторен подход към промишлеността. Този подход, основан на веригата за създаване на стойност, обаче изисква и друга, по-подходяща за целта политика, съобразена например с политиката в областта на държавните помощи. Тъй като секторът за производство на акумулаторни батерии се превръща във водещ в промишлената политика на ЕС, Комисията ще трябва да възприеме гъвкав подход по отношение на инвестиционната помощ, предоставяна от държавите членки на дружествата в тези вериги. Чрез прилагането на критериите за допустимост за ВПОИ („важен проект от общоевропейски интерес“) по гъвкав начин може да се помогне на европейската промишленост чрез значително публично финансиране. Такова подпомагане би могло да се доближи до известна степен до равнищата на подкрепа, която азиатските дружества получават от своите правителства. ЕИСК приветства това ново приложение на инструмента IPCEI.

4.3. Възниква обаче въпросът дали политиката, залегнала в стратегическия план за действие, не е твърде закъсняла, за да се отговори на огромното изоставане спрямо азиатските страни и предприятия. Следва да се запитаме също и дали заделените финансови ресурси са достатъчни. Казано просто: „Не правим ли твърде малко и не е ли твърде късно?“⁽⁹⁾ В наскоро публикуван информационно-аналитичен документ Европейската сметна палата излага своите съмнения: „Съществува реален риск предприетите досега мерки да се окажат недостатъчни, за да успее ЕС да постигне стратегическите си цели за чиста енергия“. Във връзка с това следва да се отбележи обаче, че ролята и финансовите ресурси на Комисията в тази област са ограничени. Комисията с основание възприема донякъде резервирана позиция и роля на посредник. Държавите членки и европейската промишленост и нейните изследователски институции са тези, които трябва на първо място да отговорят на предизвикателството. Затова може само да се приветства фактът, че в началото на май 2019 г. правителствата на Франция и Германия решиха да отпуснат по 1 милиард евро за подпомагане на инициативи от страна на техните предприятия за развиване на сектор за производство на батерии. Това е един от първите много конкретни резултати от Европейския алианс за акумулаторните батерии, иницииран от Комисията, в който си сътрудничат държавите членки, Комисията и бизнес общността.

⁽⁸⁾ Становище на ЕИСК относно „Европа в движение“, ОВ С 62, 15.2.2019 г., стр. 254.

⁽⁹⁾ Вж. също информационно-аналитичния документ на Европейската сметна палата от 1 април 2019 г.: „Финансова подкрепа на ЕС в областта на съхраняването на енергия“.

4.4. Според ЕИСК толкова скоро след приемането на програмата за действие в сектора на батериите все още е твърде рано да се правят окончателни заключения. Комитетът приветства многобройните действия, предприемани или разработвани от широк кръг заинтересовани страни. Резултатите от тях би трябвало да бъдат почувствани осезаемо през следващите години. Технологичното развитие в рамките на ЕС и извън него никога не спира, това е динамичен процес, което означава, че стратегията за акумулаторните батерии не е еднократна мярка, а изисква структуриран подход в политиката на ЕС и че необходимите инвестиции в производствени средства от страна на държавите членки имат дълъг период на възвръщаемост (в този случай период от 20 до 30 години не е изключение).

4.5. Въпросът е също така дали ЕС е изобщо в състояние да изгради конкурентоспособен сектор за разработване и производство на батерии, при положение че не разполага в достатъчна степен с необходимите за тази цел суровини. Въпреки че в някои държави – членки на ЕС, се разработват инициативи, например за извличане на литий (включително повторно отваряне на вече закрити мини), изглежда илюзорно да се смята, че ЕС ще може да задоволява самостоятелно 100 % от потребностите си от такива суровини. Освен това европейското население има силни резерви към минното дело и в този случай често се прилага принципът „не в моя двор“. Вниманието на населението следва да се насочи в по-голяма степен към положителното въздействие върху местните общности на добив на суровини, който зачита социалните и екологичните аспекти. Освен това ангажираността на местно равнище, т.е. включването на местното население, включително във финансов или друг план, може да предотврати съпротива срещу подобни дейности, която да попречи на тяхната реализация.

4.6. ЕИСК подчертава, че е важно – с оглед на ситуацията със суровините, всички заинтересовани страни да положат по-големи усилия за разработването на нови видове акумулаторни батерии, като например „твърдотелните акумулатори“, които значително намаляват зависимостта от тези суровини.

4.7. Доколко реалистично е да се очаква, както изглежда смята Комисията, че в ЕС ще се появят между 10 и 20 мегапроизводители? Налице ли е достатъчна готовност от страна на присъстващите на капиталовите пазари дългосрочни инвеститори да осигурят необходимите около 10 млрд. евро за тази цел? Колкото и положителна да е оценката за основните приоритети, посочени в програмата за действие, разочароваш е фактът, че не се споменава нищо по въпроса за достъпа до капитала, необходим за тези толкова мащабни инвестиции. В тази област само банковото финансиране изобщо не е достатъчно. Капиталовите пазари, и по-специално инфраструктурните фондове, ще трябва да бъдат готови да инвестират в тези проекти със своя капацитет за поемане на риск⁽¹⁰⁾. Това изисква дългосрочна политика, адекватна възвръщаемост и съответната подкрепа от страна на националните органи. Следва да се избягва заинтересованите страни да се задоволяват с взаимно наблюдение; публичните власти могат да поемат роля на катализатор на процеса на инвестиране. Френско-германските инициативи показват, че тези държави съзнават това. Според ЕИСК стартиралата наскоро инвестиционна платформа с EIT InnoEnergy като „движеща сила/катализатор“ също може да се окаже много полезна за осъществяването на контакти между инвеститори и организатори на проекти.

4.8. В същото време европейските потребители трябва да бъдат информирани посредством целенасочени информационни кампании, че закупуването на батерии, произведени в Европа, при спазване на стандартите за безопасност за населението и околната среда, има много предимства пред закупуването на батерии от трети държави, където тези стандарти и стойности не се спазват в същата степен. Да продължаваме по настоящия път означава установяване на траен начин за износ на екологичните ни проблеми.

4.9. Според ЕИСК са необходими повече конкретни инициативи за развиването на рециклирането на материали от стари батерии. Т. нар. „добив на суровини в градски условия“ (urban mining) може да допринесе в значителна степен за задоволяването на нуждите от суровини. Съществува значителен потенциал за бъдещо рециклиране на суровините, добити в градски условия, при положение че се подобрят икономическите стимули, събираните количества, технологиите за възстановяване и, в крайна сметка, равнищата на рециклиране. За съжаление според неотдавнашния доклад на Комисията за изпълнението и въздействието на Директивата за батериите събирането на конвенционални акумулаторни батерии още не е достигнало желаното равнище. Около 57 % от акумулаторните батерии все още не се предават за рециклиране. Затова в настоящия кратък, но много информативен доклад Комисията основателно изразява загриженост във връзка с прилагането на Директивата от 2006 г., по-специално в контекста на появата на нови батерии, като тези, за които се отнася планът за действие. Комитетът очаква тези предложения с голям интерес. Освен това Комитетът отбелязва, че сегашните съоръжения за третиране на батерии също ще трябва да бъдат адаптирани с оглед на големите потоци нови видове батерии в близко бъдеще. Също така ще бъде необходимо да се разработи нова технология за рециклиране или преработка. Според ЕИСК целенасочената научно-изследователска и развойна дейност в тази конкретна сфера изисква пълната подкрепа на ЕС, тъй като ще спомогне за подобряването на жизнената среда и може до голяма степен да намали зависимостта от суровини с произход извън ЕС.

4.10. Комитетът се застъпва също така за целенасочени изследвания в областта на оползотворяването на отпадъчни материали от настипщата от въглища и стомана или други добивани метали. Не бива да се изключва възможността тези източници също да допринесат за посрещането на нуждите от суровини. ЕИСК приветства публикувания неотдавна доклад на Съвместния изследователски център на Европейската комисия относно оползотворяването на суровини от изключителна важност от минните отпадъци и депата за отпадъци⁽¹¹⁾ и призовава да се осигури политическа подкрепа за проучването и анализа на въпроса за суровините от изключителна важност, тъй като „глобалната битка за суровини“ става все по-сериозна.

⁽¹⁰⁾ На 2 май 2019 г. Tesla заяви, че въпреки регистрираните загуби от над 700 млн. щатски долара за първото тримесечие на 2019 г. дружеството би желало да набере 2 млрд. щатски долара на капиталовия пазар, за да построи нов завод за акумулаторни батерии и да разработи нов тип електрически автомобил. Подобни инвестиции под формата на акции и/или облигации не са проблем за капиталовия пазар на САЩ. Възниква въпросът дали това е постижимо за фрагментирания капиталов пазар на ЕС.

⁽¹¹⁾ Recovery of critical and other raw materials from mining waste and landfills: State of play on existing practices („Оползотворяване на суровини от изключителна важност от минните отпадъци и депата за отпадъци“), EUR 29744 EN, Служба за публикации на Европейския съюз, Люксембург, 2019, ISBN 978-92-76-03391-2, doi:10.2760/494020, JRC116131.

4.11. До каква степен регулаторната рамка допринася за развитието на необходимата НИРД в ЕС и за прилагането на разработената в резултата на тази дейност технология? Една от естествените тенденции на Комисията е да разглежда законодателството и регулирането. В крайна сметка това са насочващите инструменти, с които тя разполага. Но може би би било по-добре развитието на пазара да се наблюдава и анализира заедно с предприятията и организациите на социалните партньори, преди да се прибегва до инструмента на регулирането. По-желаният политически подход за този несигурен сектор изглежда най-напред да се постави начало, да се предоставят стимули и да се започне производство и едва след задълбочен анализ да се пристъпи към регулиране.

4.12. ЕИСК призовава Комисията да продължи да гарантира, че поканите за участие в търг действително са съобразени с често малките по мащаб предприятия в ЕС, така че тези средни производители да не бъдат лишавани от финансови ресурси поради факта, че тяхната дребномащабна НИРД не отговаря на изискванията за размера на проектите в поканите за представяне на оферти. ЕИСК все пак оценява новата обща покана за представяне на предложения, разработена от Комисията, която прави търговете по-достъпни за предприятията в ЕС.

4.13. Комитетът счита за важно финансиране от страна на ЕС да се предоставя и за проекти на европейски средни предприятия за производство на батерии, които вече са преминали значителна степен на технологично развитие (ниво на технологична готовност 5 до 9). Тази група от дружества, съсредоточени в по-голяма степен върху пазара отколкото върху фундаменталните изследвания, все още изглежда прекомерно изключена от фондовете на ЕС. Именно за тази група ще трябва да се разработи прост начин за достъп до субсидии от ЕС за обучение и преквалификация на работниците.

Брюксел, 17 юли 2019 година.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER
