

Yttrande av Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Rapport från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén, Regionkommittén och Europeiska investeringsbanken om genomförandet av den strategiska handlingsplanen för batterier: Att bygga en strategisk värdekedja för batterier i EU

[COM(2019) 176 final]

(2019/C 353/16)

Föredragande: **Colin LUSTENHOUWER (NL-I)**

Remiss	Europeiska kommissionen, 3.6.2019
Rättslig grund	Artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
Ansvarig sektion	Sektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället
Antagande av sektionen	3.7.2019
Antagande vid plenarsessionen	17.7.2019
Plenarsession nr	545
Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster)	189/1/5

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Kommissionens första lägesrapport om genomförandet av den strategiska handlingsplanen för batterier visar att det inletts många åtgärder för att en viktig batteriindustri ska uppnås i EU.

1.2 Även om det fortfarande är alldeles för tidigt att dra några definitiva slutsatser stöder EESK de initiativ som kommissionen tagit och som den aviserat att den kommer att ta för att tillsammans med medlemsstaterna och det europeiska näringslivet bryta beroendet av tredjeländer, särskilt länder i Asien.

1.3 Under de kommande åren kommer mycket att behöva göras för att höja den tekniska kunskapen i EU till den nivå som krävs, säkerställa tillförseln av nödvändiga råvaror från tredjeländer och se till att använda batterier återvinns på ett säkert och rent sätt.

1.4 Att investera i personal är i detta sammanhang en gemensam uppgift för myndigheterna och näringslivet.

2. Inledning

A. I maj 2018 offentliggjorde Europeiska kommissionen meddelandet "Europa på väg" ⁽¹⁾. I detta meddelande redogjorde kommissionen för sina planer på en politik för hållbar – säker, uppkopplad och ren – mobilitet för Europa.

2.1 Denna politik ingår i sin tur i den politik som Junckerkommissionen inlett inom ramen för "Europeiska energiunionen", en övergripande integrerad ram där klimatpolitiken integrerats i energipolitiken och kompletterats med en riktad industripolitik i syfte att uppnå målen i Parisavtalet. Dessa mål syftade framför allt till att minska de koldioxidutsläpp som uppstår till följd av en energiproduktion som grundar sig på fossila bränslen ⁽²⁾ och transporter i Europa som sker med transportmedel (lastbilar och personbilar) som har förbränningsmotorer som – också – drivs med fossila bränslen (bensin och gas).

⁽¹⁾ COM(2018) 293 final.

⁽²⁾ Produktionen och förbrukningen av energi står för 79 % av EU:s utsläpp av växthusgaser, Europeiska revisionsrättens briefingdokument av den 1 april 2019 om "EU:s stöd till energilagring".

2.2 Inom ramen för "Europa på väg" utarbetade kommissionen en särskild handlingsplan för utveckling och produktion av batterier. I samma syfte lade kommissionen fram en särskild bilaga till ovannämnda meddelande, med titeln "Strategisk handlingsplan för batterier".

B. Varför en särskild handlingsplan för batterier?

2.3 Vi kan inte längre tänka oss ett vardagsliv utan batterier. Inte bara i våra mobiltelefoner, datorer, surfplattor och hushållsapparater utan också i våra elfordon är batterier en förutsättning för att dessa apparater ska fungera bra, säkert och helst länge. Batteriernas livslängd är dock fortfarande (alltför) begränsad. Inom dessa produktgrupper riktar kommissionen, såsom anges i handlingsplanen, framför allt in sin politik på utveckling av batterier för elfordon, men även på andra aspekter såsom återanvändning av batterier och återvinning⁽³⁾.

2.4 Batterisystem är bra för småskalig energilagring. Storskalig lagring av energi, t.ex. sådan som produceras av vindkraftparker till havs, verkar inte kunna ske i batterier. Denna storskaliga energilagring kommer att behöva ske med andra energibärare, såsom väte och ammoniak⁽⁴⁾. Med hjälp av budgeten för Horisont 2020 stöder kommissionen även på detta område en rad olika initiativ, såsom "kraft till gas"-tekniken⁽⁵⁾. På samma sätt finns det stort intresse för teknisk utveckling av effektiva och säkra sätt att koppla energilagringen till högspänningsnäten (*power to the grid*) för att på så sätt undanröja de mycket höga kostnaderna för "havsbaseade omriktarstationer". En stor del av de nätförluster som fortfarande uppstår vid användning av högspänningsledningar under eller på havsbotten mellan vindkraftparker till havs och fastlandet skulle på så sätt kunna undvikas. Detta skulle förmodligen kunna leda till en effektivitetsvinst på ungefär 10–15 % vid hållbar havsbaserad energiproduktion.

2.5 Det förväntas att batterierna ska utgöra cirka 40–50 % av kostnaderna för ett elfordon, men det står redan nu klart att kostnaderna kommer att kunna minska. Den mycket snabba utvecklingen inom eldrivna fordon⁽⁶⁾ innebär att tillgången till bra, säkra och miljövänliga batterier än en gång har blivit en akut fråga. Den europeiska industrin verkar, enligt kommissionen, ha en gigantisk marknad, som 2025 skulle kunna uppgå till 400 GWh och 250 miljarder euro. Detta innebär möjligheter för Europa, inte bara om man ser till klimatmålen utan även ur ett ekonomiskt perspektiv och ur ett sysselsättningsperspektiv. Som kommissionsledamot Elżbieta Bieńkowska nyligen förklarade: "Vi utgår från en stark batteriindustri i EU som bidrar till den cirkulära ekonomin och till ren mobilitet".

2.6 Men låt oss ge en tydlig bild av situationen: Europa släpar fruktansvärt långt efter vissa asiatiska länder och företag när det handlar om utveckling (forskning och utveckling) och produktion av batterier. Så mycket som 85 % av alla de batterier som vi använder i Europa härrör från Kina, Japan eller Korea. Den europeiska produktionen står för futtiga 3 % av världsproduktionen, och Förenta staterna står för cirka 15 %. Vi är alltså fullständigt beroende av den asiatiska produktionskapaciteten om vi vill ställa om mobiliteten i Europa från fossila drivmedel till elektrisk framdrivning.

2.7 Som om detta inte vore tillräckligt allvarligt utvinns de råvaror som behövs för att tillverka batterier, t.ex. litium, nickel, mangan och kobolt, för närvarande dessutom i begränsad utsträckning i Europa, även om det finns potentiella reserver. Dessa europeiska reserver kommer att behöva utvinnas, även om de enligt de nuvarande prognoserna endast kommer att kunna tillgodose cirka 15–20 % av den totala efterfrågan. De råvaror som behövs kommer också från Latinamerika, Afrika och Asien, där kineserna enligt uppgift skapat stora gruvföretag för att på så sätt skaffa sig obehindrad tillgång till dessa råvaror⁽⁷⁾. Raffineringen och bearbetningen av europeiska mineraler sker dessutom också ofta i Kina.

2.8 Utvinningen och bearbetningen av råvaror är energiintensiv och leder till stora mängder gruvavfall, i vissa fall också farligt avfall.

2.9 Europa står däremot inför problemet med hanteringen av batterier. Det handlar om så stora mängder att vi står inför ett nytt och oroväckande avfallsproblem, som bland annat beror på att återvinningen av material från dessa batterier fortfarande befinner sig i sin linda. För närvarande återvinns endast omkring 10 % av materialen ur batterier. Det finns alltså en stor potential för bearbetning och återvinning.

⁽³⁾ Även om fokus i första hand ligger på bilar får man inte glömma att man också arbetar på att utveckla produktionen av eldrivna fartyg (t.ex. små färjor).

⁽⁴⁾ Se också EESK:s yttrande om "Energilagring: en faktor för integration och energitrygghet" (EUT C 383, 17.11.2015, s.19).

⁽⁵⁾ I Flandern har ett intressant projekt inletts – "WaterstofNet" – ett kluster av producenter (vind och solceller), väte teknik (elektrolys och kompression) och slutanvändare inom kemi- och transportsektorerna.

⁽⁶⁾ Man förväntar sig t.ex. att det i Norge i år, 2019, för första gången kommer att säljas fler elektriska personbilar än traditionella bilar med förbränningsmotorer. Inom denna grupp produceras de flesta av dessa elfordon av ett välkänt amerikanskt bilmärke.

⁽⁷⁾ Den kinesiska staten har satt som mål att 20 % av alla nya personbilar som säljs från och med 2025 ska vara elfordon.

3. 2019 års lägesrapport

3.1 I sitt yttrande av den 17 oktober 2018⁽⁸⁾ uttryckte EESK sitt stöd för kommissionens förslag om mer hållbara transporter och för den strategiska handlingsplanen för batterier. Redan i detta sammanhang påpekade kommittén dock att det finns många faktorer som kan stå i vägen för genomförandet av planen, såsom beroendet av råvaror från tredjeländer, avsaknaden av alternativa bränslen, problemen med hanteringen, bearbetningen och omhändertagandet av förbrukade batterier och bristen på kvalificerad arbetskraft.

3.2 Den 9 april 2019 offentliggjorde kommissionen den första lägesrapporten om den strategiska handlingsplanen för batterier från maj 2018. Lägesrapporten visar att många sektorsspecifika och regionala initiativ håller på att tas fram. Den europeiska batterialliansen har till exempel visat sig vara en stimulerande plattform där näringsliv, politiska beslutsfattare och forskare träffas för att på ett samordnat sätt ge konkret innehåll åt det krävande och ambitiösa målet att EU och dess näringsliv återigen ska ansluta sig till det främsta ledet för batteritekniken med dess snabba utveckling. En första förslagsinfordran med en budget på 114 miljoner euro har inletts inom ramen för Horisont 2020-programmet, och ännu en förslagsinfordran med en budget på 132 miljoner euro kommer att inledas för 2020. Dessutom sker också finansiering i stor skala med hjälp av de medel som står till förfogande för EU:s regionalpolitik. Näringslivet och forskarvärlden verkar gärna vilja delta för att med EU-medel komplettera sina egna investeringar och påskynda utvecklingen av forskning och utveckling.

3.3 Många initiativ har tagits fram sedan handlingsplanen offentliggjordes, men många av dem, däribland flera interregionala initiativ, befinner sig fortfarande bara i den förberedande fasen. Knappt ett år efter offentliggörandet av handlingsplanen verkar det fortfarande vara för tidigt för en läsesbedömning. Däremot kan man överallt konstatera en känsla av att situationen är akut: bland de politiska beslutsfattarna, i forskarvärlden och inom näringslivet inser man att det är sent, om inte till och med för sent. Det står mycket, väldigt mycket på spel: det finns en reell risk för att mycket stora delar av den europeiska bilindustrin flyttar sin produktion till de, ofta asiatiska, regioner som befinner sig nära de anläggningar som producerar battericeller. Detta gör frågan om sysselsättningen för de omkring 13 miljoner europeiska arbetstagarna i denna sektor aktuell.

4. Och vad händer nu?

4.1 Sedan Junckerkommissionen tillträdde och EU:s energiunionsprogram fastställdes har en rad åtgärder vidtagits som mot bakgrund av klimatpolitiken har lett till en industripolitik som gett övergången till ett mer hållbart samhälle en helt ny karaktär. Kommissionens industripolitik, som stöds av medlemsstaterna, har fått en mycket mer styrande och initierande karaktär än tidigare. EESK gratulerar kommissionen till den nya strategin och uppmanar kommissionen, medlemsstaterna och det europeiska näringslivet att fortsätta på den nyligen inslagna vägen.

4.2 En sådan strategi är välkommen och, mot bakgrund av det europeiska näringslivets allvarliga eftersläpning när det gäller utveckling och produktion av batterier, också nödvändig. En styrande industripolitik innebär dock också en risk för att man på förhand felaktigt bestämmer vem som ska vinna (*picking winners*). Kommittén välkomnar dock den nya strategin, som omfattar hela den industriella värdekedjan. En industripolitik som utgår från värdekedjemetoden passar också mycket bättre in i kretsloppstänkandet än den gamla sektorsbaserade industristrategin. Denna strategi, som bygger på värdekedjan, kräver emellertid också en annan och mer passande politik som är avpassad för t.ex. politiken i fråga om statligt stöd. Nu när batteritillverkningsindustrin blivit en prioritering i EU:s industripolitik kommer också kommissionen på ett flexibelt och smidigt sätt att behöva hantera de investeringsstöd som medlemsstater beviljar företag i denna kedja. Genom en flexibel tillämpning av kriterierna för vilka projekt som är att betrakta som viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse (IPCEI) kan man hjälpa den europeiska industrin med offentliga finansiella resurser i en omfattning liknande den som de asiatiska företagen får av sina myndigheter. EESK välkomnar denna nya tillämpning av IPCEI-instrumentet.

4.3 Frågan är dock om inte den politik som nu sätts in i enlighet med den strategiska handlingsplanen kanske kommer för sent för att den enorma eftersläpningen jämfört med de asiatiska länderna och deras näringsliv ska kunna tas igen. Frågan är också om de finansiella medel som används är tillräckliga. I domedagstermer: "Är det för lite, för sent?"⁽⁹⁾ Europeiska revisionsrätten påpekar i ett briefingdokument som nyligen offentliggjordes följande: "Det finns dock en risk för att de åtgärder som hittills har vidtagits inte kommer att räcka för att EU:s strategiska mål om ren energi ska uppnås." I detta sammanhang bör dock randanmärkningen göras att kommissionens roll och finansiella medel är begränsade. Kommissionen är med rätta återhållsam. Den har rollen som förmedlare. Det är i första hand upp till medlemsstaterna och det europeiska näringslivet och dess forskningsinstitutioner att anta utmaningen. Det är därför mycket glädjande att Frankrikes och Tysklands regeringar i början av maj 2019 beslutade att anslå en miljard euro var för att stödja initiativ från näringslivet i de egna länderna för att utveckla en batteritillverkningsindustri. Detta är ett av de första mycket konkreta resultaten av den europeiska batterialliansen, som initierades av kommissionen och där medlemsstaterna, kommissionen och näringslivet samarbetar med varandra.

⁽⁸⁾ EESK:s yttrande om "Europa på väg" (EUT C 62, 15.2.2019, s. 254).

⁽⁹⁾ Se också Europeiska revisionsrättens briefingdokument av den 1 april 2019 om "EU:s stöd till energilagring".

4.4 Så kort tid efter antagandet av handlingsprogrammet för batterier är det enligt EESK fortfarande alldeles för tidigt att dra några definitiva slutsatser. Kommittén välkomnar den mångfald av åtgärder som inletts eller håller på att utvecklas av en lång rad berörda parter. Resultaten av dessa kommer att (behöva) bli synliga under de kommande åren. Den tekniska utvecklingen inom och utanför EU står inte still, den dynamiska processen innebär att strategin för batterier inte är en engångsåtgärd utan kräver en strukturell strategi i EU:s och medlemsstaternas politik nu när de nödvändiga investeringarna i produktionsmedlen har en så lång återbetalningstid (20–30 år är inget undantag i sammanhanget).

4.5 Frågan är också om EU över huvud taget kan bygga upp en konkurrenskraftig sektor för utveckling och produktion av batterier nu när de råvaror som krävs för detta inte i tillräcklig utsträckning finns tillgängliga inom EU. Även om det tas fram initiativ för att t.ex. utvinna litium i vissa EU-medlemsstater (och bl.a. öppna nedlagda gruvor igen) verkar det orealistiskt att tro att EU kommer att kunna bli fullständigt självförsörjande. Dessutom ställer sig den europeiska befolkningen i hög grad återhållsam till gruvdrift, och i många fall gäller även här Nimby-principen (Not In My Back Yard, inte på min bakgård). Befolkningen bör i större utsträckning göras uppmärksam på de positiva effekterna på lokalsamhällena av en social och miljömedveten utvinning av råvaror. Dessutom har det visat sig att "lokalt egenansvar", dvs. att lokalbefolkningen är delaktig också finansiellt och i andra avseenden, kan förhindra att det uppstår ett sådant motstånd mot sådan verksamhet att den inte kommer till stånd.

4.6 Med tanke på råvarusituationen betonar EESK vikten av en förstärkt forsknings- och utvecklingsinsats från alla berörda parter sida för att se till att det utvecklas nya typer av batterier, såsom fastfasbatterier (solid-state batteries), som avsevärt minskar beroendet av dessa råvaror.

4.7 Hur realistiskt är det att förvänta sig att det kommer att uppstå 10 till 20 megaproducenter i EU, såsom kommissionen föreställer sig? Finns det tillräcklig investeringsberedskap hos långsiktiga investerare på kapitalmarknaderna för att tillhandahålla de cirka 10 miljarder euro som behövs? Trots all vår uppskattning för de prioriteringar som tas upp i handlingsprogrammet är det ändå en besvikelse att det inte någonstans talas om tillgången till det kapital som behövs för dessa megainvesteringar. I detta sammanhang räcker det inte alls med enbart bankfinansiering. Kapitalmarknaderna, och på dessa i synnerhet infrastrukturfonderna, måste vara beredda att investera i dessa projekt med riskkapital⁽¹⁰⁾. Detta kräver en långsiktig politik, en adekvat avkastning och ett underliggande stöd från de nationella myndigheterna. Man måste förhindra att parterna bara tittar på varandra. Myndigheterna kan i detta sammanhang ta på sig rollen som drivkraft för en investeringsprocess. De fransk-tyska initiativen visar att dessa länder är medvetna om detta. Den nyligen lanserade investeringsplattformen med EIT InnoEnergy som "drivkraft/accelerator" kan enligt EESK också göra sig mycket förtjänstfull när det gäller att föra samman investerare och initiativtagare.

4.8 Samtidigt måste de europeiska konsumenterna genom riktade informationskampanjer göras uppmärksamma på att batterier som produceras i Europa, med beaktande av säkerhetsnormer för människor och miljö, innebär en mängd fördelar jämfört med batterier från tredjeländer, där dessa normer och värden inte respekteras i samma utsträckning. Att fortsätta på samma sätt innebär att varaktigt exportera våra miljöproblem.

4.9 Enligt EESK krävs det mer konkreta initiativ för att utveckla återvinningen av de material som finns i gamla batterier. Denna utvinning av råvaror ur avfall (urban mining) kan i stor utsträckning bidra till att tillgodose behovet av råvaror. Det finns en stor framtidspotential i en sådan utvinning förutsatt att de ekonomiska incitamenten, insamlingsmängderna, återvinningstekniken och slutligen återvinningsgraden förbättras. Den rapport som kommissionen nyligen offentliggjorde om genomförandet av batteridirektivet och dess inverkan visar tyvärr att insamlingen av s.k. traditionella batterier ännu inte nått upp till önskad nivå. Omkring 57 % av dessa batterier lämnas fortfarande inte in för återvinning. Det är därför med all rätt som kommissionen, såsom den anger i denna kortfattade men mycket intressanta rapport, funderar på att anpassa 2006 års direktiv, också mot bakgrund av att det kommer nya batterier, såsom de som handlingsplanen är inriktad på. Kommittén ser med stort intresse fram emot dessa förslag. I detta sammanhang noterar kommittén för övrigt att de nuvarande bearbetningsanläggningarna för batterier också kommer att behöva anpassas inför de stora strömmarna av nya batterityper inom den närmaste framtiden. Det kommer också att behöva utvecklas en ny teknik för återvinning eller bearbetning. Riktad forskning och utveckling på just detta område förtjänar enligt kommittén EU:s fulla stöd eftersom den bidrar till en bättre miljö och i hög grad kan minska beroendet av råvaror från länder utanför EU.

4.10 Kommittén efterlyser också riktad forskning om återvinning av material ur högarna av restavfall av stenkolk och stål eller andra utvunna metallarter. Det är inte uteslutet att också dessa källor kan tillgodose behovet av råvaror. EESK välkomnar den rapport som nyligen offentliggjordes av kommissionens gemensamma forskningscentrum om återvinning av råvaror av avgörande betydelse ur gruvavfall och avfallsupplag⁽¹¹⁾ och anser att man bör säkerställa politiskt stöd för en studie och analys av frågan om råvaror av avgörande betydelse nu när "den globala kampen om råvaror" tilltar i styrka.

⁽¹⁰⁾ Den 2 maj 2019 förklarade Tesla att företagets resultat under första kvartalet 2019 visserligen innebar en förlust på drygt 700 miljoner US-dollar men att företaget ändå vill anskaffa 2 miljarder US-dollar på kapitalmarknaden för en ny batterifabrik och för att utveckla en ny typ av elbil. Den amerikanska kapitalmarknaden är lätt i stånd till sådana investeringar i form av aktier och/eller obligationer. Frågan är om EU:s fragmenterade kapitalmarknad kan uppnå detsamma.

⁽¹¹⁾ Recovery of critical and other raw materials from mining waste and landfills: State of play on existing practices, EUR 29744 EN, Europeiska unionens publikationsbyrå, Luxemburg, 2019, ISBN 978-92-76-03391-2, doi:10.2760/494020, JRC116131.

4.11 I vilken utsträckning bidrar regelverket till utvecklingen av den forskning och utveckling som krävs i EU och till att den teknik som utvecklas på detta sätt tillämpas? Kommissionen har en naturlig tendens att överväga lagar och andra bestämmelser. Detta är nämligen de styrinstrument som den har till hands. Men det vore kanske bättre att tillsammans med näringslivet och arbetsmarknadens parter övervaka och analysera förändringarna på marknaden innan man tillgriper bestämmelser. Att först initiera, stimulera och producera och först efter en gedigen analys reglera framstår som en mer önskvärd politisk strategi för denna känsliga sektor.

4.12 EESK uppmanar kommissionen att fortsätta att se till att upphandlingarna verkligen är avpassade för det ofta småskaliga näringslivet i EU, så att dessa medelstora producenter inte går miste om ekonomiska medel till följd av att deras småskaliga forskning och utveckling inte uppfyller de krav som i upphandlingarna ställs på projektens storlek. EESK uppskattar dock att kommissionen har utformat upphandlingarna på ett nytt och mer samlat sätt, vilket gjort dem mer tillgängliga för EU:s näringsliv.

4.13 Kommittén anser att det är viktigt att EU-medel även finns tillgängliga för projekt från europeiska medelstora batteritillverkningsföretag som redan genomgått en långtgående teknisk utveckling (teknisk mognadsgrad 5–9). Denna grupp av företag, som ägnar sig mer åt vägen till marknaden än åt grundforskning, verkar fortfarande i alltför hög grad vara utesluten från EU-medlen. Just för denna grupp bör man också underlätta tillgången till EU-bidrag för utbildning och omskolning av arbetstagare.

Bryssel den 17 juli 2019.

Luca JAHIER
*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*
