



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 21.5.2007
KOM(2007) 253 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Bericht der Kommission über die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1407/2002 des
Rates über staatliche Beihilfen für den Steinkohlenbergbau**

{SEK(2007) 602}

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Bericht der Kommission über die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1407/2002 des
Rates über staatliche Beihilfen für den Steinkohlenbergbau**

1. EINLEITUNG

1.1. Historische Entwicklung der staatlichen Beihilfen für den Kohlebergbau

Die Kohle in ihren verschiedenen Erscheinungsformen von der Braunkohle bis zur Steinkohle ist noch immer ein wichtiger Energieträger für die EU. Sie kommt für 17% des gesamten Energieverbrauchs und etwa 30% der Elektrizitätserzeugung auf. Die EU importiert etwa ein Drittel der von ihr verbrauchten Kohle.

Seit den fünfziger Jahren waren Teile der heimischen Kohleproduktion auf dem Markt nicht mehr wettbewerbsfähig, vor allem wegen sinkender Transportkosten bei Kohle aus Drittländern, der Erschöpfung von Kohlevorkommen mit günstigen geologischen Verhältnissen und steigender Arbeitskosten. Die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) und danach die Europäische Gemeinschaft (EG) gestatteten den Mitgliedstaaten die Zahlung von Beihilfen für ihren Kohlenbergbau, um einen geordneten Umstrukturierungs- und Stilllegungsprozess zu ermöglichen.

Die jüngste Rechtsgrundlage hierfür ist die Verordnung (EG) Nr. 1407/2002 des Rates über staatliche Beihilfen für den Steinkohlenbergbau (nachstehend: „Kohleverordnung“)¹. Sie wurde auf der Grundlage von Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe e) EG-Vertrag verabschiedet und ermöglicht eine Ausnahme vom allgemeinen Verbot staatlicher Beihilfen. Sie gestattet Stilllegungsbeihilfen (Artikel 4), Betriebsbeihilfen (Artikel 5 Absatz 3), Investitionsbeihilfen (Artikel 5 Absatz 2) und Beihilfen für Altlasten (Artikel 7), die hinsichtlich Artikel 4 und 5 der Bedingung unterliegen, dass die Beihilfen rückläufig sind (Artikel 6) und dass die Mitgliedstaaten die Bergwerke in einen Plan für den Zugang zu den Steinkohlevorkommen einbeziehen, der von der Kommission zu genehmigen ist (Artikel 9). Aufgrund dieser Verordnung hat die Kommission staatliche Beihilfen in mehreren Mitgliedstaaten genehmigt.

1.2 Umfang des Berichts

Der Umfang des Berichts wird in Artikel 11 der Kohleverordnung festgelegt.

Artikel 13 enthält die Bestimmungen für eine Revision der Kohleverordnung entsprechend den Schlussfolgerungen des Berichts der Kommission.

Artikel 14 Absatz 3 enthält eine Schlussklausel mit folgendem Wortlaut: „*Diese Verordnung gilt bis zum 31. Dezember 2010*“.

¹ ABl. L 205 vom 2.8.2002, S. 1-8. Geändert durch Anhang II Ziffer 12 der Beitrittsverträge für die EU-Erweiterungen von 2004 und 2007.

Der politische Kontext, in dem dieser Bericht vorbereitet wurde, ist definiert durch die Mitteilung der Kommission "Eine Energiepolitik für Europa",² , das Grünbuch "Eine europäische Strategie für nachhaltige, wettbewerbsfähige und sichere Energie",³ die erneuerte Strategie zur nachhaltigen Entwicklung,⁴ die Götheburg-Strategie⁵ und die Mitteilung der Kommission „Ein nachhaltiges Europa für eine bessere Welt: eine europäische Strategie für nachhaltige Entwicklung“.⁶

2. ERGEBNISSE DER ANWENDUNG DER KOHLEVERORDNUNG ZWISCHEN 2002 UND 2006

Die Kohleverordnung trat am 24. Juli 2002 in Kraft. Nach Artikel 14 der Verordnung war es den Mitgliedstaaten für den Zeitraum vom 24. Juli 2002 bis zum 31. Dezember 2002 jedoch noch gestattet, Beihilfen nach den Vorschriften der Entscheidung Nr. 3632/93/EGKS vom 28. Dezember 1993 über die Gemeinschaftsregelung für staatliche Beihilfen zugunsten des Steinkohlenbergbaus (Kohleentscheidung) zu gewähren. Alle Mitgliedstaaten, die in diesem Zeitraum Beihilfen gewährt haben, nutzten diese Möglichkeit⁷. Daher begann die Anwendung der Kohleverordnung *de facto* erst am 1. Januar 2003.

Für die Mitgliedstaaten, die der EU am 1. Mai 2004 und am 1. Januar 2007 beigetreten sind, wandte die Kommission die Kohleverordnung ab dem 1. Mai 2004 bzw. 1. Januar 2007 an. Davor stützten sich die Wettbewerbsbehörden dieser Mitgliedstaaten auf den Text der Kohleentscheidung, wie in den so genannten Europaabkommen vorgesehen. Soweit der Kommission Daten für die Zeit vor den Beitritten vorlagen, sind sie in diesen Bereich eingeflossen.

Nach dem Ende der Kohleförderung in Frankreich im Jahr 2004 verbleiben jetzt noch 11 Mitgliedstaaten, auf deren Kohleförderung die Kohleverordnung Anwendung findet⁸. Unter den beitrittswilligen Ländern produzieren die Türkei und die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien Kohle, die unter die Kohleverordnung fällt.

2.1. Überblick zur Verwendung staatlicher Beihilfen in der Kohleindustrie und den Ergebnissen des Umstrukturierungsprozesses

² KOM(2007) 001 fin.

³ KOM(2006) 105 fin.

⁴ Dokument 10117/06, beschlossen durch den Rat am 9. Juni 2006.

⁵ Beschlossen durch den Rat in Götheborg am 15. und 16. Juni 2001.

⁶ KOM(2001) 264 fin.

⁷ Es handelt sich um Spanien (vgl. Entscheidungen N 3/2002, C 17/2003), Frankreich (vgl. Entscheidung N 551/2002), Deutschland (vgl. Entscheidung N 550/2002) und das Vereinigte Königreich (vgl. Entscheidung N 740/2002).

⁸ Die Kohleverordnung gilt für höher, mittel und niedriger inkohlte "A"- und "B"-Sorten im Sinne des internationalen Kohle-Klassifizierungssystems der UN-Wirtschaftskommission für Europa; vgl. Artikel 2 a) der Kohleverordnung. Niedrig inkohlte "C"-Sorten sind vom Anwendungsbereich der Verordnung ausgeschlossen. Folgende Länder produzieren Kohle: Bulgarien, die Tschechische Republik, Deutschland, Ungarn, Italien, Polen, Rumänien, Slowenien, die Slowakei, Spanien und das Vereinigte Königreich.

2.1.1 Betriebs- und Investitionsbeihilfen (Artikel 5 Absatz 2 und Artikel 5 Absatz 3 der Kohleverordnung)

Unter den Mitgliedstaaten lassen sich 3 Gruppen unterscheiden: Mitgliedstaaten, die arbeitenden Bergwerken keine Beihilfen mehr gewähren (Tschechische Republik, Frankreich, Italien), Mitgliedstaaten, die Investitionsbeihilfen zahlen (Polen, Slowakei und Vereinigtes Königreich), und Mitgliedstaaten, die Betriebsbeihilfen gewähren (Bulgarien, Deutschland, Ungarn, Rumänien, Slowenien, Spanien).

Völlige Einstellung der Kohlebeihilfen

In *Frankreich* wurde das letzte Bergwerk im Jahr 2004 stillgelegt. 2006 erteilte Frankreich einem Privatunternehmen, das keinerlei Beihilfen erhalten wird, die Genehmigung zur Aufnahme der Gewinnung in einem neuen Braunkohletagebau im Gebiet von *L'arc* (Gardanne). Die *Tschechische Republik* hat ihre früher staatlichen Kohlebergwerke privatisiert und beschlossen, die Beihilfen einzustellen. Dies führte zu einem erheblichen Rückgang der Produktionsleistung sowie der Beschäftigung. Das privatisierte Unternehmen *OKD* behauptet sich heute erfolgreich auf dem Weltmarkt. *Italien* verfügt noch über ein arbeitendes Bergwerk auf Sardinien, für das der Kommission keine staatlichen Beihilfen gemeldet wurden⁹.

In diesen 3 Ländern ist der Umstrukturierungsprozess abgeschlossen.

Investitionsbeihilfen (Artikel 5 Absatz 2 der Kohleverordnung)

Das *Vereinigte Königreich*, *Polen* und *die Slowakei* haben ihre Beihilfen auf Investitionsbeihilfen gemäß Artikel 5 Absatz 2 der Kohleverordnung reduziert. Das Vereinigte Königreich und die Slowakei haben ihre früher staatlichen Bergwerke vollkommen privatisiert. In Polen ist der Privatisierungsprozess zur Zeit im Gange. Tabelle 1 (vgl. SEK (2007) 602) zeigt den von der Kommission genehmigten Gesamtbetrag an Investitionsbeihilfen.

Der Umstrukturierungsprozess im Kohlebergbau dieser Länder ist abgeschlossen, und alle Bergwerke, die weit von der Schwelle der Wirtschaftlichkeit entfernt waren, sind vom Markt verschwunden. Die betreffenden Länder haben jedoch beschlossen, im Rahmen ihrer Gesamtenergiestrategie einige Kohlebergwerke in Betrieb zu halten, in denen gewisse Aussichten auf Wirtschaftlichkeit ohne Betriebsbeihilfen bestehen.

Betriebsbeihilfen (Artikel 5 Absatz 3 der Kohleverordnung)

Bulgarien, *Deutschland*, *Ungarn*, *Rumänien* und *Spanien* haben beschlossen, Betriebsbeihilfen fortzuführen. Der Bergbau in diesen Mitgliedstaaten dürfte ohne derartige Betriebsbeihilfen kaum lebensfähig sein. Der Erfolg des Umstrukturierungsprozesses scheint sich in Grenzen zu halten, da die Produktionskosten nur leicht gesunken oder sogar gestiegen sind¹⁰. In diesen Ländern sind damit die Grenzen der möglichen Effizienzgewinne bei der Kohleförderung offenbar erreicht. Die Produktionskosten bleiben extrem hoch im Vergleich

⁹ Die Kommission untersucht allerdings zur Zeit eine Beschwerde, wonach Italien diesem Bergwerk doch Beihilfen gewähren soll.

¹⁰ Vgl. Entscheidung N 552/2005, staatliche Beihilfen zugunsten des deutschen Kohlenbergbaus für das Jahr 2006.

zum Weltmarktpreis für Kohle (Tabelle 2 basiert auf den Zahlen für 2006¹¹ – vgl. SEK (2007) 602).

Der Durchschnittspreis für Importkohle lag im zweiten Halbjahr 2005 bei 60 € je Tonne Steinkohleneinheit¹², das ist weniger als die Hälfte der durchschnittlichen Produktionskosten in Spanien, Deutschland und Ungarn. Die betreffenden Bergwerke sind damit auf dem Weltmarkt strukturell nicht wettbewerbsfähig. Tabelle 3 (vgl. SEK (2007) 602) zeigt den von der Kommission genehmigten Gesamtbetrag an Betriebsbeihilfen. Der Anteil der aus Kohle erzeugten Elektrizität beträgt in Spanien 4% an der gesamten Elektrizitätsproduktion, in Deutschland 10% und in Ungarn 0,1%.

Ungarn plant derzeit die Einstellung seiner Betriebsbeihilfen im Jahr 2014. Deutschland will sie 2018 auslaufen lassen.

2.1.2 Stilllegungsbeihilfen (Artikel 4 der Kohleverordnung) und Beihilfen für Altlasten (Artikel 7 der Kohleverordnung)

Die Kohleverordnung enthält zwei Instrumente zur Erleichterung der Stilllegung von Bergwerken, die auf dem Weltmarkt nicht wettbewerbsfähig sind: Stilllegungsbeihilfen zur Deckung der Betriebsverluste von Bergwerken bis zu ihrer Stilllegung, und Beihilfen für Altlasten; damit soll die Erfüllung bestimmter sich aus der Bergbautätigkeit ergebender Kategorien von Verpflichtungen im Sozial- und im Umweltbereich Art erleichtert werden¹³.

Stilllegungsbeihilfen (Artikel 4 der Kohleverordnung)

In allen Kohle produzierenden Mitgliedstaaten wurden unrentable Bergwerke stillgelegt, außer in Italien. *Deutschland, Spanien* und *Frankreich* haben Stilllegungsbeihilfen gemäß Artikel 4 der Kohleverordnung gewährt, um die sozialen Folgen der Bergwerksstilllegungen abzufedern. Die Höhe der gewährten Beihilfen ist aus Tabelle 4 ersichtlich (siehe SEK (2007) 602). Im Zeitraum 2003 bis 2006 wurden in Frankreich 2 Bergwerke stillgelegt, in Deutschland ebenfalls 2, Spanien legte 8 Produktionseinheiten still und verpflichtete sich zur Stilllegung weiterer 9 Bergwerke bis Ende 2007¹⁴.

Auch in anderen Mitgliedstaaten sind im genannten Zeitraum Stilllegungen zu verzeichnen. Ungarn legte 2 Bergwerke still, die Slowakei 1 Bergwerk und Polen 3 Bergwerke. Bei diesen Stilllegungen wurden keine Stilllegungsbeihilfen gewährt.

¹¹ Bulgarien und Rumänien müssen der Kommission ihre Pläne für den Zugang zu den Steinkohlevorkommen spätestens bis zum 30. April 2007 übermitteln. Der Rumänische Plan wurde der Kommission innerhalb der vorgeschriebenen Frist notifiziert. Dieser wird derzeit geprüft.

¹² Vgl. Bericht der Kommission gemäß der Verordnung (EG) Nr. 405/2003 vom 27. Februar 2003 über eine gemeinschaftliche Überwachung der Einfuhren von Steinkohle mit Ursprung in Drittländern, abrufbar unter http://ec.europa.eu/energy/coal/market_pricing/doc/price_post_2002/hard_coal_electricity_semester_2005_2_eur25.pdf.

¹³ Anhang zur Kohleverordnung.

¹⁴ Die Kommission prüft derzeit, ob diese Verpflichtung eingehalten wurde.

Beihilfen für Altlasten (Artikel 7 der Kohleverordnung)

In der *Tschechischen Republik* und in *Frankreich* zahlt der Staat weiterhin Beihilfen für Altlasten und Verpflichtungen im Umweltbereich. Die noch in Betrieb befindlichen Bergwerke erhalten jedoch offenbar derartige Zuwendungen nicht¹⁵.

Die übrigen Mitgliedstaaten mit Ausnahme Ungarns und Italiens haben bis zu einem gewissen Grad Altlasten im Sozial- und im Umweltbereich nicht nur für stillgelegte Bergwerke, sondern auch für noch aktive Bergwerke übernommen¹⁶. Tabelle 5 (vgl. SEK (2007) 602) zeigt den von der Kommission genehmigten Gesamtbetrag an Beihilfen für Altlasten.

2.1.3 Entwicklung von Förderleistung und Beschäftigung

In der EU25 gingen die Förderleistung und die Beschäftigung im Zeitraum 2003 bis 2006 insgesamt zurück. Tabelle 6 (Förderleistung im Zeitraum 1998 bis 2004) und Tabelle 7 (Beschäftigung im Bergbau 2004, vgl. SEK (2007) 602) zeigen die Entwicklung nach Ländern.

2.2 Anteil heimischer Energieträger am Gesamtenergiemix der EU und Auswirkungen der Kohlebeihilfen auf den Energiebinnenmarkt

2.2.1 Anteil heimischer Energieträger am EU-Energiemix

Der Primärenergieverbrauch zeigt allgemein eine gewisse Vielfalt bei den verwendeten Brennstoffen. Der wichtigste Primärenergieträger in den meisten Mitgliedstaaten ist Öl, gefolgt von Erdgas. Dies ergibt sich aus Übersicht 1 (vgl. SEC (2007) 602).

Der Einsatz heimischer fossiler Brennstoffe in den Mitgliedstaaten ist sehr unterschiedlich und hängt von den geologischen Verhältnissen sowie vom Grad der Nutzung dieser Ressourcen ab. Neben der Kohlegewinnung gibt es Gasproduktion (Dänemark, Frankreich, Deutschland, Ungarn, Niederlande, Vereinigtes Königreich), Ölförderung (Tschechische Republik, Deutschland, Ungarn, Vereinigtes Königreich), Ölschieferabbau (Estland) und Torfgewinnung (mehrere Mitgliedstaaten, insbesondere Irland und Finnland)

Bei der Elektrizitätserzeugung setzen die meisten Mitgliedstaaten verschiedene Brennstoffe ein. Während der individuelle Mix von Land zu Land unterschiedlich ist, nehmen Kohle, Gas, Kernkraft und Wasserkraft insgesamt eine wichtige Position ein (Übersicht 2 – SEK (2007) 602). Dabei zeigt sich, dass die Kohle in dem Brennstoffmix eine herausragende Rolle spielt und bei der Verstromung einen Anteil von 30% erreicht. Ein Drittel dieser Elektrizität¹⁷ wird mit niedrig inkohlten „C“-Sorten (*Weichbraunkohle*) erzeugt, für die im Rahmen der

¹⁵ Es besteht keine kohärente Praxis für die Behandlung dieser Zahlungen nach den Vorschriften über staatliche Beihilfen. Im Falle der Tschechischen Republik genehmigte die Kommission staatliche Beihilfen für umweltspezifische Verpflichtungen (vgl. Beihilfefall CZ 45 und 110/2004). Sie beschloss die Einleitung einer *Untersuchung von Amts wegen zu staatlichen Beihilfen für Altlasten im Sozialbereich*. Dieser Fall ist noch nicht abgeschlossen.

¹⁶ Diese wurden durch folgende Entscheidungen der Kommission genehmigt: N 574/2004 (Polen), N 27 und 53/2005, N 419/2005, N 168/2005, NN 9/2006 und N 387/2006 (Slowakei), N 421/2003 und N 321/2004 (Frankreich), N 746 und N 474/2002, N 493/2003, N 320/2004, N 497/2004, N 552/2005 (Deutschland), N 20/2003 (Vereinigtes Königreich) C 14/2004 (Spanien), und vor dem Beitritt durch die slowenische Wettbewerbsbehörde.

¹⁷ Das entspricht 10% der gesamten Stromerzeugung.

Kohleverordnung keine staatlichen Beihilfen möglich sind. Ein weiteres Drittel wird mit heimischer Kohle erzeugt, für die im Rahmen der Kohleverordnung staatliche Beihilfen gezahlt werden können. Das verbleibende Drittel wird mit Importkohle erzeugt. Etwa 45% der aufgrund der Kohleverordnung beihilfefähigen heimischen Kohle erhalten Betriebs- oder Investitionsbeihilfen. Damit kommen 4,5% der Elektrizitätsproduktion in der EU durch subventionierte heimische Kohle zustande.

Der Einsatz heimischer erneuerbarer Energieträger hat in den letzten Jahren in der EU25 zugenommen, wie Übersicht 3 zeigt (vgl. SEK (2007) 602). Erneuerbare Energieträger decken heute etwa 6% des Gesamtenergieverbrauchs und ca. 16% des Gesamtelektrizitätsverbrauchs. Ein weiterer Anstieg wird erwartet, da die Mitgliedstaaten aufgrund der Richtlinie 2001/77/EG zur Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen im Elektrizitätsbinnenmarkt Ziele für die Elektrizitätserzeugung aus erneuerbaren Energieträgern angenommen haben¹⁸. Die Kommission hat am 10. Januar 2007 einen „Fahrplan für erneuerbare Energien“¹⁹ verabschiedet, in dem sie ein verbindliches Ziel von 20% für den Anteil der erneuerbaren Energieträger am Energieverbrauch in der EU bis 2020 vorschlägt. Dieses Ziel wurde auf der Tagung des Europäischen Rates vom 8.-9. März 2007 bestätigt.

2.2.2 Auswirkungen der Kohlebeihilfen auf den Energiebinnenmarkt

Staatliche Beihilfen für den Kohlenbergbau können Auswirkungen auf drei verschiedene Produktmärkte haben: den Kohlemarkt, den Stahlmarkt und den Strommarkt. Auch sind Ausstrahlungseffekte auf die Branche der Bergbaumaschinen und der Ökotechnologie möglich.

Auswirkungen auf den Kohlemarkt

Die Kohle kann sehr unterschiedliche Qualitäten aufweisen. Je nach Qualität variieren auch Preise und mögliche Einsatzbereiche. Folglich ist es nach Wettbewerbsgesichtspunkten wohl auch notwendig, zwischen verschiedenen Produktmärkten für Kohle zu unterscheiden²⁰. Die geographische Dimension dieser Produktmärkte dürfte ebenfalls schwanken, da höher und mittel inkohlte Sorten sich leicht transportieren lassen und es einen Weltmarkt für sie gibt, während die Kommission für niedrig inkohlte Sorten zu der Erkenntnis kam, dass die Transportkosten den geographischen Produktmarkt begrenzen²¹.

Staatliche Beihilfen für den Kohlebergbau haben natürlich Auswirkungen auf die Kohlemärkte, denn sie halten Unternehmen am Leben, die ansonsten vom Markt verschwinden würden. Allerdings sind die Wettbewerbsverzerrungen am Markt innerhalb der EU offenbar begrenzt, da die meiste subventionierte Kohle, die unter die Kohleverordnung

¹⁸ ABl. L 283 vom 27. Oktober. 001, S. 33.

¹⁹ KOM(2006) 848 endg.

²⁰ In dem Dokument IV M.402 PowerGen/NRG Energy/Morrison Knudsen/Mibrag kam die Kommission zu dem Schluss, dass es einen eigenen Produktmarkt für Braunkohle gibt, vgl. http://ec.europa.eu/comm/competition/mergers/cases/decisions/m402_en.pdf

²¹ In dem Dokument IV M.402 beurteilte die Kommission den geographischen Markt für Braunkohle als regional (im vorliegenden Fall: Ostdeutschland). In der Beihilfeentscheidung N 597/2004 *Lignite Hodonin s.r.o* befand die Kommission, dass es einen grenzüberschreitenden Handel mit Braunkohle gibt, allerdings nur zwischen Nachbarländern und über kurze Distanzen. Der geographische Markt könnte also in spezifischen Fällen eine Region sein, die sich über die Hoheitsgebiete von zwei oder mehr Mitgliedstaaten erstreckt.

fällt, auf dem heimischen Markt verbraucht wird. Neben Polen und in geringerem Umfang der Tschechischen Republik exportiert kein Land seine Kohle. Das lässt auf einen sehr geringen direkten Wettbewerb zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten schließen²². Die Antworten bei der durch die Kommission in Vorbereitung dieses Berichts durchgeführten Konsultation bestätigen das.

Bei niedrig inkohlten Sorten sind die Auswirkungen staatlicher Beihilfen begrenzt, denn die Transportkosten für diese Kohle sind hoch und zwischen den Bergwerken besteht nur geringer Wettbewerb, weil der größte Teil der Produktion in nahe gelegenen Kraftwerken verbraucht wird²³.

Auswirkungen auf den Strommarkt

Um Ausstrahlungseffekte der staatlichen Beihilfen für die Kohleindustrie auf den Strommarkt zu verhindern, wurde in die Kohleverordnung eine Sicherungsklausel aufgenommen (Artikel 4 Buchstabe e).

Aus den Antworten von drei NRO aus dem Umweltbereich²⁴ bei der Konsultation der Kommission lässt sich erkennen, dass die Kohlesubventionen Wettbewerbsverzerrungen zugunsten der Kohle auf dem Strommarkt bewirkt haben. Sie besagt, dass *„der Energiesektor von gleichen Bedingungen für alle Energieträger noch weit entfernt ist. Umweltbelastende Energieträger wie Kohle und Kernkraft haben seit vielen Jahrzehnten von staatlicher Unterstützung auf oft massiv geschützten und monopolistischen Märkten profitiert“*.

In einer von *Europe Economics* für die Kommission durchgeführten Studie wurde diese Frage im Detail analysiert; dabei stellte sich heraus, dass sich staatliche Beihilfen für den Kohlenbergbau lediglich auf den Bezug der Kohle auswirken, also auf die Entscheidung darüber, heimische Kohle oder Importkohle einzukaufen. Die Studie ergab hingegen keine Hinweise dafür, dass sich staatliche Beihilfen für den Kohlebergbau auf die Zusammensetzung des Brennstoffmix insgesamt auswirken würden, also auf den Anteil der Kohle bei der Elektrizitätsproduktion. Die Antwort von EURELECTRIC bei der Konsultation der Kommission unterstützt diese These.

Nach Auffassung der Kommission müsste die kombinierte Anwendung von Artikel 4 Buchstabe c) und Artikel 4 Buchstabe e) der Kohleverordnung sicherstellen, dass die Kohlebeihilfen den Elektrizitätsmarkt nicht beeinflussen²⁵.

Die Kommission räumt jedoch ein, dass staatliche Beihilfen für den Kohlenbergbau insofern einen Einfluss auf den Elektrizitätsbinnenmarkt haben könnten, als sie sich insbesondere auf Investitionsentscheidungen hinsichtlich neuer Kohlekraftwerke auswirken. Kann der Investor sicher sein, dass staatliche Beihilfen die Förderung heimischer Kohle auf absehbare Zeit auch weiterhin möglich machen, wird er ein neues Kraftwerk in Bergwerksnähe bauen, um die Transportkosten zu minimieren. Sind jedoch Beihilfen für die heimische wettbewerbsunfähige Produktion ungewiss, dürfte das Kraftwerk eher in der Nähe einer Binnenwasserstraße errichtet werden, um die Transportkosten für die Importkohle zu minimieren.

²² Die einzigen Hinweise auf einen solchen Wettbewerb betreffen Deutschland, das einen Teil seiner heimischen Kohle durch Importe aus Polen und der Tschechischen Republik ersetzt.

²³ Vgl. IV M.402 und N 597/2004 *Lignite Hodonin s.r.o.*

²⁴ Europäisches Umweltbüro, Climate Action Network und Greenpeace.

²⁵ Vgl. dazu auch Ziffer 2.3.1 unten.

Auswirkungen auf den Markt für die Koksproduktion und Stahl

Die Sicherheitsklausel in Artikel 4 Buchstabe e) der Kohleverordnung gilt auch für die Märkte für die Koksproduktion und für Stahl. Weder Interessengruppen noch Mitgliedstaaten haben etwaige Wettbewerbsverzerrungen auf diesen Märkten erwähnt.

2.3 Probleme der Kommission bei der Anwendung der Kohleverordnung

Die Kommission hat 5 Hauptprobleme bei der Anwendung der derzeitigen Vorschriften für staatliche Beihilfen zugunsten des Kohlenbergbaus festgestellt: die Kontrolle der Einhaltung des Kriteriums „keine Preisverfälschungen“ (Artikel 4 Buchstabe c) der Kohleverordnung), Unterscheidung zwischen Kohle, die unter die Verordnung fällt, und Kohle, auf die das nicht zutrifft, Verringerung der Produktionskosten, Kontrolle der Kategorien von Beihilfen für Altlasten laut dem Anhang der Kohleverordnung und Kontrolle von Bergwerksstilllegungen.

2.3.1 Kontrolle der Einhaltung von Artikel 4 Buchstabe c) der Kohleverordnung

Artikel 4 Buchstabe c) der Kohleverordnung lautet: *„Der Betrag der Beihilfe je Tonne Steinkohleneinheit darf nicht dazu führen, dass für Kohle aus der Gemeinschaft niedrigere Preise gezahlt werden als für Kohle ähnlicher Qualität aus Drittländern“*. Die Einhaltung dieser Bestimmung ist vor allem in zwei Fällen schwierig:

Integrierte Bergbau- und Elektrizitätsunternehmen. In mehreren Mitgliedstaaten²⁶ sind Kohlebergwerke und Kraftwerke Teil eines integrierten Unternehmens. In diesem Fall wird der Preis für die Kohle unternehmensintern festgelegt, was naturgemäß von außen schwer zu überwachen ist. Die Kommission bemühte sich, dieses Problem im Rahmen des Möglichen durch eingehende Analysen der jeweiligen Einzelfälle zu lösen.

Kein Weltmarktpreis. Es gibt keinen Weltmarktpreis für Kohle minderer Qualität, da diese Kohle praktisch nicht gehandelt wird: wie bereits zuvor erläutert, muss diese Kohle wegen der hohen Transportkosten und ihres geringen Brennwertes in geographischer Nähe zum Kraftwerk verbraucht werden. In diesen Fällen prüfte die Kommission, ob die Methoden der Preisberechnung angemessen erschienen und nicht zu Wettbewerbsverzerrungen am Markt für Stromerzeugung führten²⁷.

2.3.2 Unterscheidung zwischen Kohle, die unter die Verordnung fällt, und Kohle, auf die das nicht zutrifft

Gemäß Artikel 2 Buchstabe a) der Kohleverordnung fallen nur die höher und mittel inkohlten Kohlesorten sowie die niedriger inkohlten „A“- und „B“-Sorten im Sinne des internationalen Kohle-Klassifizierungssystems der UN-Wirtschaftskommission für Europa unter die Verordnung, während dies auf niedrig inkohlte „C“-Sorten und andere feste heimische fossile Brennstoffe, z.B. Ölschiefer, Teersande und Torf nicht zutrifft. Alle letztgenannten Brennstoffe unterliegen den allgemeinen Vorschriften für staatliche Beihilfen.

Für die Mitgliedstaaten der EGKS veröffentlichte die Kommission die Kohlequalitäten in ihrer Mitteilung vom 11. Oktober 1986 zur Auslegung der in der Anlage I des Vertrages über

²⁶ Beispiele: Deutschland, Polen, Spanien und Ungarn.

²⁷ Vgl. Entscheidung N 92/2005, staatliche Beihilfen für den ungarischen Kohlenbergbau, und Entscheidung N 320/2004, staatliche Beihilfe für den deutschen Kohlenbergbau.

die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl aufgeführten Begriffe „Steinkohle“ und „Rohbraunkohle“²⁸. Bei der Kohleverordnung wurde angenommen, dass diese Unterscheidung zwischen Steinkohle und Rohbraunkohle der neuen Unterscheidung zwischen niedrig inkohlten B-Sorten und niedrig inkohlten C-Sorten entsprach. Für Mitgliedstaaten der EG, die nicht mehr der EGKS angehört haben, hat die Kommission in ihrer Entscheidungspraxis geologische Analysen akzeptiert, die von den zugelassenen Laboren der Mitgliedstaaten durchgeführt wurden, und hat befunden, dass das Bergwerk „*Márkushegy*“ in Ungarn und die Bergwerke „*Bana Dolina*“ und „*Hornonitrianske bane Prievdza*“ in der Slowakei niedrig inkohlte B-Sorten produzieren und das Bergwerk „*Lignit Hodonin*“ in der Tschechischen Republik niedrig inkohlte C-Sorten²⁹.

2.3.3 Verringerung der Produktionskosten

Laut der Kohleentscheidung musste jedes Bergwerk, das Betriebsbeihilfen erhielt, „eine tendenzielle Senkung der Produktionskosten“ erkennen lassen. Diese Bedingung wurde nicht in die Kohleverordnung übernommen. In ihrer Entscheidung N 552/2005, *staatliche Beihilfen für den deutschen Steinkohlenbergbau im Jahr 2006* stand die Kommission vor der Frage, ob sie aufgrund der Verordnung Betriebsbeihilfen unabhängig von der Entwicklung der Produktionskosten genehmigen konnte, also auch bei einem Anstieg dieser Kosten. Sie kam zu dem Schluss, dass Unternehmen, die staatliche Beihilfen nach Artikel 5 Absatz 3 der Kohleverordnung beantragen, im Prinzip auch eine rückläufige Tendenz ihrer Produktionskosten nachweisen müssen.

2.3.4 Anwendung der Kostenkategorien des Anhangs

Im Anhang der Verordnung werden die Kostenkategorien für staatliche Beihilfen bei außergewöhnlichen Belastungen aufgeführt. *Die Kosten, die aufgrund des Anhangs der Kohleverordnungen beihilfefähig sind, stehen mitunter nur indirekt oder gar nicht in Zusammenhang mit der Umstrukturierung des Kohlenbergbaus.* Außerdem sind einige der Kategorien äußerst vage gefasst³⁰. Dies kann zur Folge haben, dass den betroffenen Unternehmen Beihilfen gewährt werden, ohne sie zu motivieren, die Umstrukturierungen voranzutreiben. An dieser Stelle sollte auch darauf hingewiesen werden, dass Beihilfen gemäß Artikel 7 nicht wie Beihilfen gemäß Artikel 4 und 5 einer Obergrenze und der Forderung nach Rückläufigkeit unterliegen.

2.3.5 Kontrolle von Bergwerksstilllegungen

Die Kommission sah sich mit dem Problem konfrontiert, dass Spanien seine Verpflichtung nicht eingehalten hatte, Bergwerke stillzulegen, die Stilllegungsbeihilfen gemäß Artikel 4 der Kohleverordnung erhalten hatten. In ihrer Entscheidung C 14/04 zum *Umstrukturierungsplan für den spanischen Kohlebergbau und die staatlichen Beihilfen für den Zeitraum 2003 - 2005*

²⁸ ABl. C 254 vom 11. Oktober 1986, S. 2

²⁹ Vgl. Entscheidung N 92/2005, staatliche Beihilfen zugunsten des ungarischen Kohlenbergbaus; vgl. Entscheidung N 27 und N 53/2005, staatliche Beihilfen für den slowakischen Kohlebergbau, sowie Entscheidung NN 9/2006, *staatliche Beihilfen für das Bergwerk Bana Dolina in der Slowakei*; vgl. Entscheidung NN 597/2004 *Lignite Hodonin s.r.o.* für die Tschechische Republik.

³⁰ Kategorie 1 f) betrifft zum Beispiel staatliche Erstattungen von „verbleibenden Belastungen aufgrund von behördlichen, gesetzlichen oder steuerlichen Bestimmungen“.

ging die Kommission ausführlich auf diese Probleme ein³¹. Die Kommission wird diese Situation auch künftig genau verfolgen.

3. NOTWENDIGKEIT EINER ÄNDERUNG DER KOHLEVERORDNUNG

Aufgrund von Artikel 13 (1) und der Erwägungsgründe 9 und 23 der Kohleverordnung wird die Kommission prüfen, ob die Entwicklung des Kohlemarktes und/oder der sozialen und regionalen Folgen der Umstrukturierungen im Kohlebergbau eine Änderung der Kohleverordnung nach dem 1. Januar 2008 erforderlich machen.

3.1 Entwicklungen am Kohlemarkt und der Energiesicherheit allgemein

Im Zeitraum 2003 bis 2006 schwankten die Preise am Weltmarkt für Kohle³² beträchtlich. Die Kohlepreise waren jedoch stabiler als die Preise von Öl und Erdgas. Ein wesentlicher Grund für die Preisveränderungen war ein starker Anstieg der Nachfrage in Verbindung mit Beschränkungen der Leistungskapazitäten bei den Bergwerken und der Transportkapazitäten. Der Nachfrageanstieg ist hauptsächlich auf die starke Kohlenachfrage in China und Indien zurückzuführen. Auch die Tatsache, dass sich die Wettbewerbsposition der Kohlekraftwerke durch die hohen Preise bei Erdgas verbesserte, könnte zur Steigerung der Nachfrage beigetragen haben.

Die Begrenzung der Förderleistungen bei den Bergwerken und der Transportkapazität sind auf den Umstand zurückzuführen, dass Investitionen in neue Bergwerks- und Transportkapazitäten Vorlaufzeiten von einem oder mehreren Jahren benötigen. Die Anpassung an Veränderungen der Nachfragestruktur ist daher relativ schwerfällig.

Hinzu kam, dass nach dem Erdgaskonflikt zwischen Russland und der Ukraine Anfang 2006 und dem Ölkonflikt zwischen Russland und Weissrussland Anfang 2007 die Sicherheit der Energieversorgung Europas auf der Tagesordnung sehr weit nach oben rückte. Generell ist deutlich zu erkennen, dass die Sensibilität für die Bedeutung einer sicheren Energieversorgung im Jahr 2007 wesentlich höher ist als noch 2003. Die Probleme betreffen jedoch hauptsächlich Öl und Erdgas. In Bezug auf Kohle scheint der Weltmarkt effizient zu funktionieren, wie sich durch die Erhöhung der Kohleproduktion infolge der stärkeren Nachfrage aus China und Indien zeigte. Die Sicherheit der europäischen Kohleimporte ist heute nicht wesentlich anders als 2003.

Entwicklungen am Weltmarkt für Kohle sind bedeutsam für die Wirtschaftlichkeit der europäischen Kohlebergwerke. Viele Bergwerke in der Tschechischen Republik, Polen, im Vereinigten Königreich und in Italien arbeiten rentabel bei den hohen Kohlepreisen, die seit 2005 zu beobachten sind, aber sie könnten nicht überleben, wenn die Kohlepreise auf den Stand vom Beginn des Jahrhunderts zurückgehen würden.

³¹ Vgl. Entscheidung C 14/04, Umstrukturierungsplan für den spanischen Steinkohlenbergbau und staatliche Beihilfen für die Jahre 2003 - 2005

³² Ein Weltmarkt besteht nur für höher und mittel inkohlte Sorten; niedrig inkohlte Sorten werden stets in der Nähe des Gewinnungsstandortes verbraucht.

3.2 Soziale und regionale Folgen der Umstrukturierungen im Bergbau

Keine der Antworten von Interessengruppen oder Mitgliedstaaten deutet auf wesentliche Veränderungen im Hinblick auf die sozialen und regionalen Aspekte der Umstrukturierung des Kohlebergbaus hin. Allerdings plädieren Deutschland, Spanien und mehrere Teilnehmer der Konsultation von Interessengruppen dafür, die staatlichen Beihilfen für die Rücknahme der Fördertätigkeit gemäß Artikel 4 der Kohleverordnung bis 2010 zu verlängern. Es wird befürchtet, dass sich die Verringerung der Produktionskapazität sonst als schwieriger erweisen könnte.

Die Kommission hat bereits die Pläne für den Zugang zu den Steinkohlevorkommen und die Stilllegungspläne für alle Mitgliedstaaten mit Ausnahme Spaniens und Rumäniens, bezüglich derer die Pläne noch geprüft werden, bis zum Jahr 2010 genehmigt.³³ Bei diesen Genehmigungen verursachte die Tatsache, dass Beihilfen nach Artikel 4 ab 2008 auslaufen, keine besonderen Schwierigkeiten. Zusätzlich zu den in Ziffer 2.1.2 erwähnten Stilllegungen will Deutschland bis 2010 zwei weitere Bergwerke schließen, die Slowakei will 2007 ein weiteres Bergwerk stilllegen. Die spanischen Stilllegungspläne werden derzeit von der Kommission geprüft. Im Gegensatz zum Tenor der oben erwähnten Antworten konnte die Kommission bei der Prüfung dieser Stilllegungen nicht feststellen, dass es notwendig wäre, die Regelung von Artikel 4 zu verlängern, da alle für die Durchführung der Stilllegungen notwendigen staatlichen Beihilfen ohnehin aufgrund von Artikel 5 und Artikel 7 der Kohleverordnung genehmigt werden könnten.

Auch wäre die praktische Wirkung einer solchen Änderung für den Zeitraum 2008 bis 2010 sehr begrenzt. Die Kommission hat bereits die Pläne für den Zugang zu den Steinkohlevorkommen von Deutschland, Ungarn, Polen, des Vereinigten Königreichs und der Slowakei genehmigt. Die Pläne Spaniens und Rumäniens werden derzeit geprüft. Auf die genannten Länder entfällt der größte Teil aller staatlichen Beihilfen für den Kohlenbergbau. Um Änderungen bei den in diesen Plänen vorgesehenen staatlichen Beihilfen vorzunehmen, müsste die Kommission diesen Ländern geeignete Maßnahmen gemäß Artikel 17 und gemäß der Verordnung 659/1999 des Rates über besondere Vorschriften für die Anwendung des Artikels 93 des EG-Vertrags³⁴ vorschlagen. Dies wäre mit beträchtlichem Verwaltungsaufwand sowohl seitens der Kommission wie auch der betroffenen Mitgliedstaaten verbunden.

3.3 Schlussfolgerung

Aufgrund der obigen Ausführungen kommt die Kommission zu dem Schluss, dass es nicht erforderlich ist, Änderungen zur Kohleverordnung vorzuschlagen. Die Kommission ersucht das Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen sowie alle Betroffenen um Stellungnahme zu diesem Bericht.

³³ Bulgarien hat seinen Plan für den Zugang zu Kohlereserven und für die Schliessung von Minen noch nicht der Kommission angezeigt.

³⁴ *ABl. L 83 vom 27. März 1999, S. 1.*