



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 21.5.2007
KOM(2007) 253 lopullinen

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN
KOMITEALLE**

**Komission kertomus kivihiiliteollisuuden valtiontuesta annetun neuvoston asetuksen
(EY) N:o 1407/2002 soveltamisesta**

{SEK(2007) 602}

KOMISSIION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN KOMITEALLE

Komission kertomus kivihiiliteollisuuden valtiontuesta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1407/2002 soveltamisesta

1. JOHDANTO

1.1 Kivihiiliteollisuuden valtiontuen tähänastinen kehitys

Hiili on ruskohiilestä kivihiileen ulottuvissa eri muodoissaan tärkeä energianlähde tämän päivän EU:ssa. Sen osuus energian kokonaiskulutuksesta on 17 prosenttia ja sähköntuotannosta noin 30 prosenttia. Noin kolmannes EU:n kuluttamasta hiilestä on tuontihiiltä.

EU:n oma kivihiiliteollisuus ei ole enää 1950-luvulta lähtien pystynyt kaikin osin kilpailemaan markkinoilla. Tämä johtuu lähinnä kolmansista maista tuodun hiilen kuljetuskustannusten alenemisesta, geologisista syistä kannattavien hiilikaivosalueiden ehtymisestä ja kasvaneista työvoimakustannuksista. Euroopan hiili- ja teräsyhteisö, jäljempänä 'EHTY', ja sen jälkeen Euroopan yhteisö, jäljempänä 'EY', antoivat jäsenvaltioille luvan myöntää kivihiiliteollisuudelleen tukia, jotta alalla voidaan toteuttaa hallittu rakennemuutos ja sulkea tuotantoyksiköitä.

Viimeisin asiaa koskeva oikeusperusta on kivihiiliteollisuuden valtiontuesta annettu neuvoston asetus (EY) N:o 1407/2002, jäljempänä 'kivihiiliasetus'¹. Se hyväksyttiin EY:n perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan e alakohdan nojalla, ja siinä vahvistetaan poikkeus valtiontukia koskevasta yleisestä kiellosta. Siinä sallitaan sulkemistuki (4 artikla), toimintatuki (5 artiklan 3 kohta), investointituki (5 artiklan 2 kohta) ja aikaisemmasta toiminnasta periytyvien velvoitteiden hoitamiseksi tarkoitettu tuki (7 artikla), edellyttäen 4 ja 5 artiklan osalta, että tuki noudattaa alenevaa kokonaissuuntaa (6 artikla) ja että jäsenvaltiot sisällyttävät kaivokset kivihiilivarojen saatavuussuunnitelmaan, joka komission on hyväksyttävä (9 artikla). Komissio on kyseisen asetuksen perusteella hyväksynyt valtiontukia eri jäsenvaltioissa.

1.2 Kertomuksessa käsiteltävät asiat

Tämän kertomuksen ala määritellään kivihiiliasetuksen 11 artiklassa.

Asetuksen 13 artiklassa vahvistetaan säännöt kivihiiliasetuksen tarkastelemiseksi uudelleen komission kertomuksessa esitettyjen päätösten perusteella.

Asetuksen 14 artiklan 3 kohta sisältää seuraavan raukeamislausekkeen: ”Tätä asetusta sovelletaan 31 päivään joulukuuta 2010”.

¹ EYVL L 205, 2.8.2002, s. 1. Asetus sellaisena kuin se on muutettuna EU:n vuosien 2004 ja 2007 laajentumisia varten tehtyjen liittymissopimusten liitteessä II olevassa 12 kohdassa.

Tämän kertomuksen poliittinen konteksti on vahvistettu komission tiedonannossa "Energiapolitiikka Euroopalle"², vihreässä kirjassa "Euroopan strategia kestävän, kilpailukykyisen ja varman energiahuollon turvaamiseksi"³, uudistetussa kestävän kehityksen strategiassa⁴, Göteborgin strategiassa⁵ ja komission tiedonannossa "Kestävä kehitys Euroopassa paremman maailman vuoksi: Kestävää kehitystä koskeva Euroopan unionin strategia"⁶.

2. KIVIHIILIASETUKSEN SOVELTAMISESTA VUOSINA 2002–2006 SAADUT TULOKSET

Kivihiiliasetus tuli voimaan 24. heinäkuuta 2002. Sen 14 artiklassa säädetään kuitenkin jäsenvaltioiden mahdollisuudesta myöntää 24. päivän heinäkuuta 2002 ja 31. päivän joulukuuta 2002 välisenä aikana tukea, johon sovelletaan jäsenvaltioiden kivihiiliteollisuuden hyväksi toteuttamia toimia koskevasta yhteisön järjestelmästä 28 päivänä joulukuuta 1993 tehdyn päätöksen 3632/93/EHTY, jäljempänä 'kivihiilipäätös', sääntöjä. Kaikki kyseisellä kaudella tukea myöntäneet jäsenvaltiot hyödynsivät tätä mahdollisuutta⁷. Kivihiiliasetusta alettiin näin ollen soveltaa tosiasiallisesti vasta 1. tammikuuta 2003.

Komissio alkoi soveltaa kivihiiliasetusta EU:hun 1. toukokuuta 2004 ja 1. tammikuuta 2007 liittyneisiin jäsenvaltioihin 1. toukokuuta 2004 ja vastaavasti 1. tammikuuta 2007. Tätä ennen kyseisten maiden kansalliset kilpailuviranomaiset sovelsivat kivihiiliasetusta niin kutsuttujen Eurooppa-sopimusten mukaisesti. Sikäli kuin liittymistä edeltävän ajan tiedot ovat olleet komission saatavilla, ne on sisällytetty tähän kertomukseen.

Kivihiiliasetuksen soveltamisalaan kuuluvaa kivihiiltä tuotetaan 11 jäsenvaltiossa kivihiilen tuotannon päätyttyä Ranskassa vuonna 2004⁸. Ehdokasmaista Turkki ja entinen Jugoslavian tasavalta Makedonia tuottavat niin ikään kivihiiliasetuksen soveltamisalaan kuuluvaa kivihiiltä.

2.1 Tiivistelmä kivihiiliteollisuuden valtiontuen käytöstä ja rakennemuutoksen tuloksista

2.1.1 Toiminta- ja investointituki (kivihiiliasetuksen 5 artiklan 2 ja 3 kohta)

Jäsenvaltiot voidaan jakaa kolmeen ryhmään: ne, joissa on lopetettu kivihiilitukien myöntäminen toiminnassa oleville kaivoksille (Tšekki, Ranska ja Italia), ne, joissa myönnetään investointitukea (Puola, Slovakia, Yhdistynyt kuningaskunta) ja ne, joissa myönnetään toimintatukea (Bulgaria, Saksa, Espanja, Unkari, Romania ja Slovenia).

² KOM(2007) 1 lopullinen.

³ KOM(2006) 105 lopullinen.

⁴ Neuvoston 9. kesäkuuta 2006 hyväksymä asiakirja 10117/06.

⁵ Göteborgin Eurooppa-neuvoston 15. ja 16. kesäkuuta 2001 hyväksymä.

⁶ KOM(2001) 264 lopullinen.

⁷ Mainitut jäsenvaltiot ovat Espanja (ks. päätökset N 3/2002; C 17/2003), Ranska (ks. päätös N 551/2002), Saksa (ks. päätös N 550/2002) ja Yhdistynyt kuningaskunta (ks. päätös N 740/2002).

⁸ Kivihiiliasetus kattaa luokkiin A ja B kuuluvan korkean, keskitason ja alhaisen laatuluokan kivihiilen siten kuin se on määritelty Yhdistyneiden Kansakuntien Euroopan talouskomission kansainvälisessä hiililuokitusjärjestelmässä; ks. kivihiiliasetuksen 2 artiklan a alakohta. Luokkaan C kuuluva alhaisen laatuluokan kivihiili ei kuulu sen soveltamisalaan. Kivihiiliasetuksen kattamaa kivihiiltä tuottavat maat ovat Bulgaria, Tšekki, Saksa, Espanja, Italia, Unkari, Puola, Romania, Slovakia, Slovenia ja Yhdistynyt kuningaskunta.

Kivihiilitukien täydellinen lopettaminen

Ranska sulki viimeisen hiilikaivoksensa vuonna 2004. Vuonna 2006 se salli erään yksityisyrittäjän, joka ei saa mitään tukia, aloittaa louhintatoiminnan L'arcin alueella (Gardanne) sijaitsevalla hiiliavolouhoksella. *Tšekki* on yksityistänyt aiemmin valtion omistuksessa olleet hiilikaivokset ja päättänyt lopettaa tukien myöntämisen. Tämä on johtanut niin kaivostuotannon kuin työllisyyden merkittävään alenemiseen. Yksityistetty kaivosyrittäjä *OKD* kilpailee nykyisin menestyksekkäästi maailmanmarkkinoilla. *Italialla* on yksi Sardiniasa sijaitseva toimiva hiilikaivos, jolle mahdollisesti myönnettyä valtiontukea ei ole ilmoitettu komissiolle⁹.

Rakennemuutosprosessi on näissä kolmessa maassa saatettu loppuun.

Investointituki (kivihiiliasetuksen 5 artiklan 2 kohta)

Yhdistynyt kuningaskunta, Puola ja Slovakia ovat kivihiiliasetuksen 5 artiklan 2 kohdan mukaisesti rajoittaneet tukensa investointitukeen. Yhdistynyt kuningaskunta ja Slovakia ovat yksityistäneet aiemmin valtion omistuksessa olleet kaivoksensa täysin. Puolassa yksityistämisen prosessi on vielä kesken. Taulukossa 1 (ks. SEC(2007) 602) esitetään komission hyväksymän investointituen kokonaismäärä.

Kivihiiliteollisuuden rakennemuutos on saatu näissä maissa päätökseen siinä määrin, että kaikki kaivokset, joiden toiminta oli kaukana kannattavasta, ovat poistuneet markkinoilta. Kyseiset jäsenvaltiot ovat kuitenkin energia-alan kokonaisstrategiansa puitteissa päättäneet säilyttää markkinoilla hiilikaivoksia, joilla on jonkin verran mahdollisuuksia kannattavaan toimintaan ilman toimintatukea.

Toimintatuki (kivihiiliasetuksen 5 artiklan 3 kohta)

Bulgaria, Saksa, Unkari, Romania ja Espanja ovat päättäneet säilyttää toimintatuen järjestelmät. On epätodennäköistä, että näiden maiden kansalliset kaivosyhtiöt selviäisivät ilman tällaista toimintatukea. Rakennemuutosprosessi näyttää onnistuneen vain osittain, sillä tuotantokustannukset ovat laskeneet vain vähän tai jopa nousseet¹⁰. Vaikuttaa siltä, että mahdollisten tehokkuusetujen rajat on hiilen louhinnan alalla nyt saavutettu näissä maissa. Tuotantokustannukset ovat edelleen erittäin korkeat verrattuna kivihiilen maailmanmarkkinahintaan (vuoden 2006 lukuihin perustuva taulukko 2¹¹ – ks. SEC(2007) 602).

Tuontikivihiilen keskihinta oli vuoden 2005 jälkipuoliskolla 60 euroa kivihiiliekvivalenttitonnilta¹² – tämä on alle puolet Espanjan, Saksan ja Unkarin

⁹ Komissio tutkii kuitenkin parhaillaan kannetta, jonka mukaan Italia myöntää valtiontukea kyseiselle kaivokselle.

¹⁰ Ks. päätös N 552/2005 valtiontuen myöntämisestä Saksan kivihiiliteollisuudelle vuonna 2006.

¹¹ Bulgarian ja Romanian on annettava kivihiilivarojen saatavuussuunnitelmansa komission tiedoksi 30. huhtikuuta 2007 mennessä. Komissio on saanut ilmoituksen Romanian suunnitelmasta säädettyssä määräajassa ja arvioi sitä parhaillaan.

¹² Ks. kolmansista maista peräisin olevan kivihiilen tuonnin valvonnasta yhteisössä 27 päivänä helmikuuta 2003 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 405/2003 nojalla laadittu komission kertomus, joka on saatavilla

Internet-osoitteesta:
http://ec.europa.eu/energy/coal/market_pricing/doc/price_post_2002/hard_coal_electricity_semester_2005_2_eur25.pdf

keskimääräisistä tuotantokustannuksista. Kyseiset kaivokset eivät näin ollen ole maailmanmarkkinoilla rakenteellisesti kilpailukykyisiä. Taulukosta 3 (ks. SEC(2007) 602) käy ilmi komission hyväksymän toimintatuen kokonaismäärä. Näiden kaivosten kivihiilestä tuotetun sähkön osuus kokonaissähköntuotannosta on Espanjassa 4 prosenttia, Saksassa 10 prosenttia ja Unkarissa 0,1 prosenttia.

Unkari suunnittelee lakkauttavansa toimintatuen vuonna 2014. Saksa aikoo lakkauttaa sen vuonna 2018.

2.1.2 Sulkemistuki (kivihiiliasetuksen 4 artikla) ja aikaisemmasta toiminnasta periytyvien velvoitteiden hoitamiseksi tarkoitettu tuki (kivihiiliasetuksen 7 artikla)

Kivihiiliasetuksessa säädetään kahdesta eri välineestä, joiden tarkoituksena on helpottaa sellaisten kaivosten sulkemista, jotka eivät ole maailmanmarkkinoilla kilpailukykyisiä: sulkemistuki, jonka tarkoituksena on kattaa kaivosten toimintatappiot sulkemispäivään asti, ja tuki aikaisemmasta toiminnasta periytyvien velvoitteiden hoitamiseksi, joka kattaa tietyt, kivihiilen louhinnasta aiheutuneiden sosiaali- ja ympäristövelvoitteiden luokat¹³.

Sulkemistuki (kivihiiliasetuksen 4 artikla)

Kannattamattomia kaivoksia on suljettu kaikissa kivihiiltä tuottavissa jäsenvaltioissa Italiaa lukuun ottamatta. *Saksa*, *Espanja* ja *Ranska* ovat myöntäneet kivihiiliasetuksen 4 artiklan mukaista sulkemistukea lieventääkseen kaivosten sulkemisten sosiaalisia seurauksia. Myönnetyn tuen määrä esitetään taulukossa 4 (ks. SEC(2007) 602). Kaudella 2003–2006 Ranska ja Saksa sulkivat kumpikin kaksi kaivosta; Espanja sulki kahdeksan tuotantoyksikköä ja on sitoutunut sulkemaan vuoden 2007 loppuun mennessä vielä yhdeksän kaivosta¹⁴.

Kaivoksia on suljettu kyseisellä ajanjaksolla myös muissa jäsenvaltioissa. Unkari sulki kaksi kaivosta, Slovakia yhden kaivoksen ja Puola kolme kaivosta. Sulkemiset on toteutettu ilman sulkemistukea.

Tuki aikaisemmasta toiminnasta periytyvien velvoitteiden hoitamiseksi (kivihiiliasetuksen 7 artikla)

Tšekissä ja *Ranskassa* valtio maksaa edelleen tukea aikaisemmasta toiminnasta periytyvien sosiaalisten ja ympäristövelvoitteiden hoitamiseksi. Vielä toiminnassa olevat kaivosyritykset eivät kuitenkaan vaikuttaisi saavan tällaista tukea¹⁵.

Muut jäsenvaltiot paitsi Unkari ja Italia ovat tietyssä määrin ottaneet vastatakseen paitsi suljettujen kaivosten myös edelleen toiminnassa olevien kaivosten aikaisemmasta toiminnasta periytyvistä sosiaalisista ja ympäristökustannuksista¹⁶. Taulukossa 5 (ks. SEC(2007) 602)

¹³ Kivihiiliasetuksen liite.

¹⁴ Komissio tarkastaa parhaillaan, onko tätä sitoumusta noudatettu.

¹⁵ Valtiontukea koskeissa säännöissä ei vahvisteta johdonmukaista käytäntöä kyseisten tukien kohtelemiseksi. Tšekin osalta komissio on hyväksynyt ympäristövelvoitteiden hoitamiseksi myönnettävän valtiontuen (asia CZ 45 ja 110/2004). Se päätti omasta aloitteestaan käynnistää tutkimuksen aikaisemmasta toiminnasta periytyvien sosiaalisten velvoitteiden hoitamiseksi myönnettävästä valtiontuesta. Tutkimus on parhaillaan käynnissä.

¹⁶ Komissio hyväksyi kyseiset tuet päätöksillä N 574/2004 (Puola), N 27 ja 53/2005, N 419/2005, N 68/2005, NN 9/2006 ja N 387/2006 (Slovakia), N 421/2003 ja N 321/2004 (Ranska), N 746 ja N 474/2002, N 493/2003, N 320/2004, N 497/2004, N 552/2005 (Saksa), N 20/2003 (Yhdistynyt

esitetään aikaisemmasta toiminnasta periytyvien velvoitteiden hoitamiseksi myönnettävän hyväksytyn tuen kokonaismäärät.

2.1.3 Kaivostuotannon ja työllisyyden kehitys

Sekä kaivostuotanto että kaivosalan työpaikat vähenivät 25 jäsenvaltion EU:ssa (EU-25:ssä) vuosina 2003–2006. Taulukko 6 (kaivostuotanto vuosina 1998–2004, ks. SEC(2007) 602) ja taulukko 7 (kaivosalan työllisyys vuonna 2004, ks. SEC(2007) 602) kuvaavat maakohtaista kehitystä.

2.2 Kotimaisten energialähteiden asema EU:n energialähteiden yhdistelmässä ja kivihiilitukien vaikutus energian sisämarkkinoihin

2.2.1 Kotimaisten energialähteiden asema EU:n energialähteiden yhdistelmässä

Primaarienergian kulutuksesta käy selvästi ilmi käytettyjen polttoaineiden moninaisuus. Useimmissa jäsenvaltioissa tärkein primaaripolttoaine on öljy ja seuraavaksi tärkein on maakaasu. Tämä näkyy kaaviosta 1 (ks. SEC(2007) 602).

Kotimaisten fossiilisten polttoaineiden käyttö vaihtelee jäsenvaltioissa suuresti geologisista olosuhteista ja resurssien hyödyntämisasteesta riippuen. Kivihiiilen lisäksi jäsenvaltioissa tuotetaan kaasua (Tanska, Saksa, Ranska, Unkari, Alankomaat ja Yhdistynyt kuningaskunta), öljyä (Tšekki, Saksa, Unkari, Yhdistynyt kuningaskunta), öljyliusketta (Viro) ja turvetta (useat jäsenvaltiot tuottavat, käyttäjiä erityisesti Irlanti ja Suomi).

Useimmat jäsenvaltiot käyttävät sähköntuotantoon useita eri polttoaineita. Vaikka polttoaineiden yhdistelmät eroavat maittain, ne kaikki nojautuvat suuresti kivihiiileen, kaasuun sekä ydin- ja vesivoimaan (ks. kaavio 2, SEC(2007) 602). Kivihiiilellä on tärkeä asema polttoaineiden yhdistelmässä, sillä sen osuus sähköntuotannosta on 30 prosenttia. Yksi kolmasosa tästä sähköstä¹⁷ tuotetaan alhaisesta C-laatuoluokan hiilestä (ortoligniitti), jolle ei kivihiiiliasetuksen nojalla voida myöntää valtiontukea. Yksi kolmasosa tuotetaan kotimaisesta kivihiilestä, jolle voidaan kivihiiiliasetuksen nojalla myöntää valtiontukea. Viimeinen kolmannes tuotetaan tuontikivihiilestä. Noin 45 prosenttia kivihiiiliasetuksen nojalla valtiontukikelpoisesta kotimaisesta kivihiilestä saa joko toiminta- tai investointitukea. Toisin sanoen EU:n sähköntuotannosta 4,5 prosentin osuudessa on käytetty polttoaineena tuettua kotimaista kivihiiiltä.

Kotimaisten uusiutuvien energialähteiden käyttö on viime vuosina lisääntynyt EU-25:ssä, kuten kaaviosta 3 voidaan todeta (ks. SEC(2007) 602). Uusiutuvien energialähteiden osuus on tänä päivänä noin 6 prosenttia energian kokonaiskulutuksesta ja noin 16 prosenttia sähkön kokonaiskulutuksesta. Osuuden odotetaan kasvavan, sillä jäsenvaltiot ovat hyväksyneet sähköntuotannon edistämistä uusiutuvista energialähteistä tuotetun sähkön sisämarkkinoilla annetussa direktiivissä 2001/77/EY säädetyt uusiutuvista energialähteistä tuotettavaa sähköä koskevat tavoitteet¹⁸. Komissio esitti 10. tammikuuta 2007 ”Uusiutuvia energialähteitä koskevan etenemissuunnitelman”¹⁹, jossa ehdotetaan, että EU asettaa pakollisen tavoitteen,

kuningaskunta) C 14/2004 (Espanja), ja Slovenian kansallinen kilpailuviranomainen hyväksyi niitä ennen liittymistä.

¹⁷ Tämä vastaa 10:tä prosenttia sähkön kokonaistuotannosta.

¹⁸ EYVL L 283, 27.10.2001, s. 33.

¹⁹ KOM(2006) 848 lopullinen.

jonka mukaan uusiutuvan energian osuus tulisi nostaa 20 prosenttiin EU:n energiankulutuksesta vuoteen 2020 mennessä. Eurooppa-neuvosto vahvisti tämän tavoitteen kokouksessaan 8. ja 9. maaliskuuta 2007.

2.2.2 Kivihiilitukien vaikutus sisämarkkinoihin

Kivihiiliteollisuuden valtiontuki vaikuttaa potentiaalisesti kivihiilen, teräksen ja sähkön markkinoihin. Sillä on myös louhintakoneiden ja ympäristötekniikan aloille ulottuvia oheisvaikutuksia.

Vaikutus kivihiilimarkkinoihin

Kivihiiltä on hyvin monta eri laatua. Maksetut hinnat ja mahdolliset käyttötarkoitukset riippuvat laadusta. Sen vuoksi kivihiilellä on useita tuotemarkkinoita²⁰. On myös hyvin todennäköistä, että näiden tuotemarkkinoiden maantieteellinen laajuus vaihtelee, koska korkean ja keskitason laatuluokan kivihiiltä on helppo kuljettaa ja sille on olemassa maailmanlaajuiset markkinat, kun taas alhaisen laatuluokan kivihiilen kuljetuskustannukset rajoittavat komission havaintojen mukaan maantieteellisiä tuotemarkkinoita²¹.

Kivihiiliteollisuuden valtiontuki vaikuttaa kivihiilimarkkinoihin, sillä valtiontuki pitää elossa yrityksiä ja kaivoksia, jotka muutoin joutuisivat lopettamaan liiketoimintansa. Markkinoiden vääristymistä EU:n sisällä näyttäisi kuitenkin rajoittavan se seikka, että suurin osa kivihiiliasetuksen piiriin kuuluvasta tuetusta kivihiilestä kulutetaan kansallisilla markkinoilla. Puolan ja vähäisemmässä määrin Tšekin lisäksi yksikään maa ei vie kivihiiltä. Tämä tarkoittaa, että eri jäsenvaltioissa tuotetun kivihiilen välillä on vähän suoraa kilpailua²². Komission tämän kertomuksen valmistelua varten toteuttamat kuulemiset vahvistavat tämän analyysin.

Alhaisen laatuluokan kivihiileen kohdistuvaa valtiontuen vaikutusta näyttää rajoittavan se, että alhaisen laatuluokan kivihiilen kuljetuskustannukset ovat korkeat ja että kaivosten välillä on vain vähän kilpailua, koska suurin osa tuotannosta käytetään kaivosten lähistöllä sijaitsevilla voimaloissa²³.

Vaikutus sähkömarkkinoihin

Kivihiiliasetuksen 4 artiklan e alakohdassa vahvistetaan suojalauseke, jolla estetään kivihiiliteollisuuden valtiontuen sähkömarkkinoihin kohdistuvat oheisvaikutukset.

²⁰ Komissio totesi asiassa IV M.402 PowerGen/NRG Energy/Morrison Knudsen/Mibrag, että ruskohiilelle oli olemassa erilliset tuotemarkkinat, ks. http://ec.europa.eu/comm/competition/mergers/cases/decisions/m402_en.pdf

²¹ Komissio katsoi asiassa IV M.402, että ruskohiilen maantieteelliset markkinat olivat alueelliset (tarkasteltavana olleessa tapauksessa Itä-Saksa). Valtiontukipäätöksessä N 597/2004, *Lignit Hodonin s.r.o.*, komissio totesi, että ortoligniidillä käytiin rajat ylittävää kauppaa, vaikkakin vain naapurimaiden kesken ja lyhyillä etäisyyksillä. Näin ollen maantieteelliset markkinat voivat kattaa eräissä tapauksissa alueen, joka ulottuu kahden tai useamman jäsenvaltion alueelle.

²² Ainoa osoitus tällaisesta kilpailusta liittyy Saksaan, joka on korvannut osan kotimaisesta tuotannostaan Puolan ja Tšekin tuonnilla.

²³ Ks. asia IV M.402 ja N 597/2004, *Lignit Hodonin s.r.o.*

Kolmen ympäristöalalla toimivan kansalaisjärjestön²⁴ komission kuulemisissa antama vastaus antaa kuitenkin olettaa, että kivihiilituet ovat vääristäneet sähköntuotantomarkkinoita kivihiilen hyväksi. Vastauksessa väitetään, että ”energia-ala ei vielä tarjoa läheskään tasavertaisia kilpailuedellytyksiä kaikille hankintalähteille. Saastuttavat energiavaihtoehdot, kuten kivihiili ja ydinvoima, ovat vuosikymmenten ajan hyötyneet valtiontuesta usein tiukasti suojatuilla monopolimarkkinoilla”.

Tätä kysymystä on analysoitu yksityiskohtaisesti *Europe Economics'in* komissiolle tekemässä tutkimuksessa, jossa päädytään siihen, että kivihiiliteollisuuden valtiontuki vaikuttaa ainoastaan kivihiilen hankintaan eli päätökseen, ostetaanko kotimaassa tuotettua kivihiiltä vaiko tuontikivihiiltä. Tutkimuksessa ei löydetty mitään näyttöä siitä, että kivihiiliteollisuuden valtiontuki vaikuttaisi polttoaineiden yhdistelmään eli kivihiilen osuuteen sähköntuotannosta. EURELECTRICin sidosryhmien kuulemisissa antama vastaus tukee tätä näkemystä.

Komissio katsoo, että soveltamalla sekä asetuksen 4 artiklan c alakohtaa että sen e alakohtaa pitäisi voida sulkea pois mahdollisuus kivihiilen tukien vaikutuksesta sähkömarkkinoihin²⁵.

Komissio toteaa kuitenkin, että kivihiiliteollisuuden valtiontuella saattaa olla vaikutusta sähkön sisämarkkinoihin erityisesti silloin, kun kyse on uusia hiilivoimalaitoksia koskevista investointipäätöksistä. Jos investoijalle voidaan taata, että kotimaiset kaivokset pystyvät valtiontuen avulla tuottamaan lähitulevaisuudessa kivihiiltä, hän rakentaa uuden voimalaitoksen kaivoksen lähelle minimoidakseen kuljetuskustannukset. Jos taas kotimaiselle kilpailukyvyttömälle tuotannolle myönnettävä tuki on epävarmaa, voimalaitos saatetaan rakentaa lähelle sisävesiväylää tuontikivihiilen kuljetuskustannusten minimoimiseksi.

Vaikutus koksintuotanto- ja teräsmarkkinoihin

Asetuksen 4 artiklan e alakohdan suojalauseketta sovelletaan myös koksintuotanto- ja teräsmarkkinoihin. Sidosryhmät tai jäsenvaltiot eivät ole esittäneet mitään huomautuksia kilpailun vääristymisistä näillä markkinoilla.

2.3 Komission kivihiiliasetuksen soveltamisessa kohtaamat ongelmat

Komissio on havainnut seuraavat viisi ongelmaa nykyisten valtiontukisääntöjen soveltamisessa kivihiiliteollisuuteen: hintojen vääristymiskieltoa koskevan vaatimuksen valvonta (kivihiiliasetuksen 4 artiklan c alakohta), asetuksen soveltamisalaan kuuluvan kivihiilen ja sen ulkopuolelle jäävän kivihiilen erottaminen toisistaan, tuotantokustannusten alentaminen, kivihiiliasetuksen liitteessä vahvistettujen, aikaisemmasta toiminnasta periytyvien velvoitteiden hoitamiseksi tarkoitettujen tukityyppien valvonta ja kaivosten sulkemisten valvonta.

2.3.1 Kivihiiliasetuksen 4 artiklan c alakohdan noudattamisen valvonta

Kivihiiliasetuksen 4 artiklan c alakohdassa säädetään, että ”tuen määrä hiiliekvivalenttitonnia kohti ei johda siihen, että yhteisön kivihiilen toimitushinnat ovat alemmat kuin kolmansista maista tulevan samanlaatuisen kivihiilen toimitushinnat”. Tämän artiklan noudattamista on vaikeaa todentaa erityisesti seuraavissa kahdessa tilanteessa:

²⁴ Euroopan ympäristöjärjestöjen yhteistyöelin, Climate Action Network ja Greenpeace.

²⁵ Ks. tältä osin myös jäljempänä oleva 2.3.1 kohta.

Integroituneet kaivos- ja energiayhtiöt. Hiilikaivokset ja voimalaitokset ovat monessa jäsenvaltiossa²⁶ osa yhtä integroitunutta yritystä. Tällöin kivihiilen hinta vahvistetaan osana yhtiön sisäistä toimintaa, jota on erittäin vaikeaa valvoa ulkopuolelta. Komissio on käsitellyt tätä ongelmaa, siinä määrin kuin mahdollista, laatimalla kyseisistä yksittäistapauksista perusteellisia analyysejä.

Ei maailmanmarkkinahintaa. Alhaisen laatuluokan kivihieille ei ole maailmanmarkkinahintaa, koska tällaisella kivihieillä ei käydä juuri lainkaan kauppaa: kuten edellä todetaan, alhaisen laatuluokan kivihiili on korkeiden kuljetuskustannusten ja alhaisen lämpöarvon vuoksi kulutettava tuotantopaikan maantieteellisessä läheisyydessä. Tällaisissa tapauksissa komissio on tarkistanut, että hinnan laskentamenetelmät vaikuttivat järkeviltä eivätkä johtaneet kilpailun vääristymiseen sähköntuotantomarkkinoilla²⁷.

2.3.2 Asetuksen soveltamisalaan kuuluvan ja sen ulkopuolelle jäävän kivihiilen erottaminen toisistaan

Kivihiihliasetuksen 2 artiklan a alakohdan mukaan asetuksen soveltamisalaan kuuluu ainoastaan luokkien ”A” ja ”B” korkean, keskitason ja alhaisen laatuluokan kivihiili siten kuin se on määritetty Yhdistyneiden Kansakuntien Euroopan talouskomission kansainvälisessä hiililuokitusjärjestelmässä, kun taas luokkaan ”C” kuuluvan alhaisen laatuluokan kivihiili ja muut kotimaiset kiinteät fossiiliset polttoaineet, kuten öljyliuske, tervahiekka ja turve jäävät sen soveltamisalan ulkopuolelle. Kaikki viimeksi mainitut tuotteet kuuluvat näin ollen yleisten valtioneuvoston asetusten soveltamisalaan.

Komissio vahvisti EHTY:n jäsenvaltioiden osalta kivihiilen luokittelun 11. lokakuuta 1986 päivätyssä tiedonannossaan, joka koskee EHTY:n perustamissopimuksen liitteessä I mainittujen ilmaisuja ”kivihiili” ja ”ligniitti” tulkintaa²⁸. Sitä sovellettaessa oletetaan, että tämä kivihiilen ja ligniitin välinen erottelu vastaa uutta B-luokkaan kuuluvan alhaisen laatuluokan kivihiilen ja C-luokkaan kuuluvan alhaisen laatuluokan kivihiilen välistä erottelua. Niiden EY:n jäsenvaltioiden osalta, jotka eivät ole EHTY:n jäseniä, komissio on päätösmenettelyssään hyväksynyt jäsenvaltioiden hyväksytyjen laboratorioiden laatimat geologiset analyysit ja vahvistanut, että Unkarin *Márkushegyn* kaivos ja Slovakian *Bana Dolinán* ja *Hornonitrianske bane Prievidzan* kaivokset tuottavat B-luokkaan kuuluvaa alhaisen laatuluokan kivihieiltä kun taas Tšekissä sijaitseva *Lignit Hodonín* -kaivos tuottaa C-luokkaan kuuluvaa alhaisen laatuluokan kivihieiltä²⁹.

2.3.3 Tuotantokustannusten alentaminen

Kivihiihli päätöksessä edellytettiin, että kaikkien toimintatukea saavien kaivosten oli määrä ”alentaa koko ajan selvästi tuotantokustannuksiaan”. Tätä edellytystä ei ole sisällytetty kivihiihliasetukseen. Komissio tarkasteli päätöksessään N 552/2005, *Saksan kivihiihlieteollisuudelle vuodeksi 2006 myönnettävä valtiontuki*, kysymystä siitä, olisiko

²⁶ Esimerkiksi Saksa, Puola, Espanja ja Unkari.

²⁷ Ks. päätös N 92/2005, Valtiontuki Unkarin hiiliteollisuudelle, ja päätös N 320/2004, Valtiontuki Saksan hiiliteollisuudelle.

²⁸ EYVL C 254, 11.10.1986, s. 2.

²⁹ Ks. Unkaria koskeva sille osoitettu päätös N 92/2005, Valtiontuki Unkarin hiiliteollisuudelle; ks. Slovakiaa koskevat sille osoitetut päätökset N 27 ja N 53/2005, Valtiontuki Slovakian hiiliteollisuudelle, ja päätös NN 9/2006, Valtiontuki Bana Dolinán hiilikaivokselle; ks. Tšekkiä koskeva sille osoitettu päätös N N 597/2004, *Lignit Hodonín s.r.o.*

toimintatuki hyväksyttävä asetuksen nojalla tuotantokustannusten kehityksestä riippumatta eli myös tilanteessa, jossa tuotantokustannukset kasvavat. Se päättyi siihen, että kivihiiliasetuksen 5 artiklan 3 kohdan mukaisesti valtiontukea hakevien yritysten on periaatteessa alennettava tuotantokustannuksiaan.

2.3.4 Liitteessä tarkoitettujen luokkien soveltaminen

Asetuksen liitteessä määritellään kustannustyyppit, joihin voidaan myöntää aikaisemmasta toiminnasta periytyvien velvoitteiden kattamiseksi tarkoitettua valtiontukea. Kustannuksilla, joihin kivihiiliasetuksen liitteen mukaisesti on sallittua myöntää tukea, ei aina ole yhteyttä tai on vain epäsuora yhteys kivihiiliteollisuuden rakennemuutokseen. Jotkut kustannustyypeistä on lisäksi määritelty erittäin epäselvästi³⁰. Tämä voi johtaa siihen, että asianomaisten yritysten kustannuksiin myönnettävä tuki sallitaan edellyttämättä rakenneuudistuksen jatkamista. Tältä osin olisi myös huomattava, että toisin kuin 4 ja 5 artiklan mukaisen tuen, 7 artiklan mukaisen tuen enimmäismäärää ei ole rajoitettu eikä sen edellytetä olevan asteittain alenevaa.

2.3.5 Kaivosten sulkemisten valvonta

Komissio on todennut, että Espanja ei ole noudattanut sitoumustaan sulkea kaivokset, joille on myönnetty kivihiiliasetuksen 4 artiklan mukaista sulkemistukea. Espanjan hiiliteollisuuden rakenneuudistussuunnitelmasta ja valtiontuesta vuosina 2003–2005 tekemässään päätöksessä C 14/04 komissio esitti yksityiskohtaisen selvityksen näistä ongelmista³¹. Komissio jatkaa tilanteen yksityiskohtaista seuranta.

3. KIVIHIILIASETUKSEN MUUTTAMISEN TARVE

Kivihiiliasetuksen 13 artiklan 1 kohdan ja johdanto-osan 9 ja 23 kappaleiden mukaan komissio arvioi, onko kivihiiliasetuksen muuttaminen 1 päivästä tammikuuta 2008 tarpeen kivihiilimarkkinoiden kehityksen ja/tai kivihiilen louhinnan sosiaalisten ja alueellisten vaikutusten vuoksi.

3.1 Kivihiilimarkkinoiden kehitys ja yleinen energian toimitusvarmuus

Kivihiilen maailmanmarkkinahinnat³² vaihtelivat vuosina 2003–2006 merkittävästi. Ne olivat kuitenkin öljyn ja maakaasun hintoja vakaammat. Hintamuutosten syynä oli kivihiilen kysynnän voimakas kasvu yhdistettynä hiilikaivosten rajalliseen tuotantokapasiteettiin ja rajalliseen kuljetuskapasiteettiin. Kysynnän kasvu johtui lähinnä Kiinan ja Intian suuresta kivihiilen kysynnästä. Lisäksi luonnonkaasun korkeat hinnat paransivat hiilivoimalaitosten kilpailukykyä, mikä on myös saattanut lisätä kysyntää.

Tuotanto- ja kuljetuskapasiteetin rajallisuus johtuu siitä, että uuteen louhinta- ja kuljetuskapasiteettiin tehtävät investoinnit tarvitsevat yhden tai useamman vuoden pituisen käynnistysajan. Kysynnän muutoksiin voidaan näin ollen mukautua suhteellisen hitaasti.

³⁰ Esimerkiksi liitteen 1 kohdan f alakohdan mukaan valtio voi korvata ”vero-, laki- ja hallinnollisista säännöksistä ja määräyksistä aiheutuvat jäännöskustannukset”.

³¹ Ks. päätös C 14/04 Espanjan hiiliteollisuuden rakenneuudistussuunnitelmasta ja valtiontuesta vuosiksi 2003–2005.

³² Maailmanmarkkinat ovat olemassa ainoastaan korkean ja keskitason laatuluokan kivihiilelle; alhaisen laatuluokan kivihiili käytetään aina tuotantopaikan läheisyydessä.

Euroopan unionin energian toimitusvarmuus nostettiin keskeiseksi tavoitteeksi Venäjän ja Ukrainan maakaasukiistan jälkeen vuoden 2006 alussa ja Venäjän ja Valko-Venäjän öljykiistan jälkeen vuoden 2007 alussa. Yleisesti ottaen on selvää, että energian toimitusvarmuuden merkitys tiedostetaan vuonna 2007 paremmin kuin vuonna 2003. Ongelmat liittyvät kuitenkin lähinnä öljyyn ja maakaasuun. Kivihiilen maailmanmarkkinat näyttävät toimivan tehokkaasti, mikä kävi ilmi kivihiilen tuotannon kasvusta Intian ja Kiinan kysynnän lisääntyttyä. Euroopan kivihiilen tuontivarmuus ei tällä hetkellä poikkea merkittävästi vuoden 2003 tilanteesta.

Kivihiilen maailmanmarkkinoiden muutokset ovat merkittäviä Euroopan hiilikaivosten taloudellisen kannattavuuden kannalta. Monet Tšekissä, Puolassa, Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja Italiassa sijaitsevat kaivokset ovat kannattavia vuodesta 2005 alkaen todetulla suhteellisen korkealla kivihiilen hintatasolla. Kyseiset kaivokset eivät kuitenkaan voisi jatkaa liiketoimintaansa, jos kivihiilen hinnat laskisivat 2000-luvun alun tasolle.

3.2 Louhinnan sosiaaliset ja alueelliset seuraukset

Yhdessäkään sidosryhmiltä tai jäsenvaltioilta saadussa vastauksessa ei mainita merkittäviä muutoksia kivihiilen louhinnan sosiaaliin ja alueellisiin näkökohtiin. Saksa ja Espanja sekä useat sidosryhmät ehdottavat kuitenkin, että asetuksen 4 artiklassa tarkoitettua toiminnan vähentämiseen myönnettävää tukea jatkettaisiin vuoteen 2010 saakka. Ne ilmoittavat pelkäävänsä, että tuotantokapasiteetin vähentäminen voisi muutoin olla vaikeampaa.

Komissio on jo hyväksynyt kaikkien muiden jäsenvaltioiden vuoteen 2010 ulottuvat kivihiilivarojen saatavuussuunnitelmat ja kaivosten sulkemissuunnitelmat³³ paitsi Espanjan ja Romanian, joiden ilmoittamia suunnitelmia se arvioi parhaillaan. Se seikka, että 4 artiklassa tarkoitettu tuki lakkautetaan asteittain vuoteen 2008 mennessä, ei luonut suunnitelmien hyväksymiseen erityisiä ongelmia. Edellä 2.1.2 kohdassa raportoitujen kaivosten sulkemisten lisäksi Saksa suunnittelee sulkevansa kaksi muuta kaivosta vuoteen 2010 mennessä ja Slovakia suunnittelee sulkevansa toisen kaivoksen vuonna 2007. Espanjan kaivosten sulkemissuunnitelmia tarkastellaan parhaillaan komissiossa. Toisin kuin edellä mainituissa vastauksissa ehdotetaan, komissio ei ole havainnut kyseisten kaivosten sulkemista tarkastellessaan tarvetta jatkaa 4 artiklassa tarkoitetun tuen soveltamista, koska kaikki kaivosten sulkemiseksi tarvittavat valtiontuet voidaan hyväksyä kivihiiliasetuksen 5 ja 7 artiklan nojalla.

Lisäksi tällaisen muutoksen vaikutus olisi kaudella 2008–2010 käytännössä hyvin vähäinen. Komissio on jo hyväksynyt Saksan, Unkarin, Puolan, Yhdistyneen kuningaskunnan ja Slovakian kivihiilivarojen saatavuussuunnitelmat. Espanjan ja Romanian suunnitelmia arvioidaan parhaillaan. Näissä maissa myönnetään suurin osa kaikesta kivihiiliteollisuudelle myönnetystä valtiontuesta. Jos kyseisissä suunnitelmissa vahvistettuun valtiontukeen haluttaisiin tehdä muutoksia, komission olisi ehdotettava näille jäsenvaltioille aiheellisia toimenpiteitä Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 93 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä annetun neuvoston asetuksen (EY) 659/1999 17 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen mukaisesti³⁴. Tämä vaatisi merkittäviä hallinnollisia voimavaroja niin komissiolta kuin asianomaisilta jäsenvaltioilta.

³³ Bulgaria ei ole tehnyt ilmoitusta kivihiilivarojen saatavuussuunnitelmasta tai kaivosten sulkemissuunnitelmasta.

³⁴ EYVL L 83, 27.3.1999, s. 1.

3.3 Pöytäkirja

Edellä esitetyn perusteella komissio katsoo, ettei kivihiiliasetukseen ole tarpeen ehdottaa muutoksia. Komissio kehottaa parlamenttia, neuvostoa, Euroopan talous- ja sosiaalikomiteaa, alueiden komiteaa ja kaikkia sidosryhmiä esittämään huomautuksensa tähän kertomukseen.