

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 20.7.2010

SEC(2010) 851

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

Begeleidend document bij het

**Voorstel voor een verordening van de Raad betreffende staatssteun ter
bevordering van de sluiting van niet-concurrentiekrachtige steenkoolmijnen**

{COM(2010) 372 defintief}
{SEC(2010) 850}

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding	2
2.	Omschrijving van het probleem	2
2.1.	Verwachte sluiting van steenkoolmijnen in diverse lidstaten	2
2.2.	De sociale effecten van mijnsluitingen	3
2.3.	De milieu-effecten van mijnsluitingen	3
2.4.	Marginale effecten op de energievoorzieningszekerheid op EU-niveau	4
3.	Doelstellingen	4
4.	Beleidsopties	5
5.	Effectbeoordeling	6
5.1.	Optie 1: Het nulscenario - de algemene staatssteunregels	6
5.2.	Optie 2: Richtsnoeren van de Commissie	6
5.3.	Optie 3: Productiesteun	7
5.4.	Optie 4: Steun om buitengewone kosten te dekken (lasten uit het verleden)	7
5.5.	Optie 5: Een combinatie van de opties 3 en 4	7
5.6.	Optie 6: Verlenging van de bestaande kolenverordening voor 10 jaar	8
6.	De opties onderling vergeleken	8

1. INLEIDING

Steun aan de steenkoolindustrie in de EU wordt geregeld door een sectorspecifiek juridisch instrument: Verordening (EG) nr. 1407/2002 van de Raad van 23 juli 2002 *betreffende staatssteun voor de kolenindustrie* (hierna "de kolenverordening" genoemd).

Dit instrument is alleen op steenkool van toepassing. Andere soorten kool, zoals ortholigniet, vallen onder de algemene staatssteunregels van de EU.

2. OMSCHRIJVING VAN HET PROBLEEM

2.1. Verwachte sluiting van steenkoolmijnen in diverse lidstaten

De kolenverordening loopt op 31 december 2010 af. Zonder een nieuw rechtskader waarmee bepaalde specifieke vormen van staatssteun aan de kolenindustrie worden toegestaan, zouden de lidstaten alleen steun kunnen verlenen binnen de beperkingen die op grond van de algemene staatssteunregels voor alle bedrijfstakken gelden.

Vergeleken met de kolenverordening, beperken de algemene staatssteunregels de mogelijkheden voor steunverlening aan de kolenindustrie aanzienlijk, vooral doch niet

uitsluitend wat productiesteun betreft. Sommige lidstaten hebben, volgens een recente studie¹, echter te kampen met productiekosten die zeer hoog zijn ten opzichte van de actuele en verwachte prijzen op de wereldmarkt, zodat hun productie van steenkool vandaag - en heel waarschijnlijk ook in de toekomst - economisch gezien niet kan concurreren: dit geldt met name voor Duitsland, Roemenië en Spanje. Maar ook de kolenindustrie in Hongarije en Slowakije kan aan concurrentievermogen verliezen. De kolenmijnen van deze landen dreigen te moeten sluiten wanneer de kolenverordening afloopt.

2.2. De sociale effecten van mijnsluitingen

In het huidige beleidskader zouden in 2010 in Duitsland en Spanje nog ongeveer 27 000 mijnwerkers aan de slag zijn, maar zouden zij zonder productiesteun hun baan verliezen. In Roemenië, Hongarije en Slowakije worden de banen van nog eens 15 000 mijnwerkers bedreigd door stopzetting van subsidies. Wanneer ook banen in verwante bedrijfstakken worden meegerekend, **zijn tot 100 000 banen (42 000 banen in de kolenindustrie en meer dan 55 000 banen in verwante bedrijfstakken) in het geding.**

Ook al heeft het banenverlies meestal een beperkt effect op de nationale en EU-werkloosheidscijfers, toch kunnen de **effecten daarvan op bepaalde mijngebieden** zeer aanzienlijk zijn, met name in Duitsland, Spanje en Roemenië. De **onmiddellijke sluiting** van de niet-concurrentiekrachtige mijnen, zou de **regionale arbeidsmarkten overbelasten met een toestroom van overcomplete mijnwerkers**, die niet onvoldoende snel in andere bedrijfstakken een nieuwe baan kunnen vinden en dus dreigen langdurig werkloos te worden.

2.3. De milieu-effecten van mijnsluitingen

Sluiting van kolenmijnen **maakt een eind aan de negatieve effecten op de directe omgeving van de mijnen**, nl. de effecten op uitzicht en biodiversiteit van het landschap, de effecten op het grondwater en bodemdaling in regio's met ondergrondse mijnen, en de effecten van mijnafval. Maar voor een sluiting van mijnen is ook een schoonmaak en sanering van de mijnterreinen nodig en moet de financiering van die operaties gegarandeerd zijn.

Wat betreft de meer globale dimensie van broeikasgasemissies, zijn de effecten van mijnsluitingen onzeker. Bij kolenwinning komt weliswaar methaan (een krachtig broeikasgas) vrij maar de technologieën voor de afvang van methaangas zijn in sommige van de steenkoolproducerende lidstaten sterk ontwikkeld. Aangezien broeikasgasemissies bovendien een wereldwijd probleem zijn - en geen lokaal probleem - neemt de onzekerheid toe wanneer rekening wordt gehouden met de uitstoot van de verbranding van steenkool bij de opwekking van energie.

In kolengestookte centrales zal **binnenlandse steenkool hoogst waarschijnlijk worden vervangen door ingevoerde steenkool**. Dit betekent dat de totale impact op emissies van broeikasgassen afhankelijk is van de emissies van kolenwinning in derde landen en van het vervoer van de steenkolen naar de EU. De effecten op de totale energiemix van de EU is beperkt, ten minste op de korte tot middellange termijn.

¹ An evaluation of the needs for State aid to the coal industry post 2010, Ecorys, december 2008, studie in opdracht van de Europese Commissie, beschikbaar onder: http://ec.europa.eu/energy/coal/consultations/2009_07_15_en.htm.

2.4. Marginale effecten op de energievoorzieningszekerheid op EU-niveau

Tijdens de publieke raadpleging die met het oog op deze effectbeoordeling is uitgevoerd, hebben de belanghebbenden uit de kolenindustrie aangevoerd dat gesubsidieerde kolen van essentieel belang zijn om de voorzieningszekerheid te garanderen, omdat dankzij de Europese kolenmijnen de geografische spreiding van de energiebronnen toeneemt en de afhankelijkheid van invoer afneemt.

Toch **vormt de geringe bijdrage van gesubsidieerde steenkool in de totale EU-energiemix een sterke beperking van de mogelijkheden om met dergelijke subsidies leveringsonderbrekingen te compenseren**. Gesubsidieerde steenkool is goed voor slechts 5,1% van de stroomproductie in de EU. Wanneer alleen steun ter dekking van verliezen in de productie in aanmerking wordt genomen, daalt dit cijfer tot 1,4% (ook al kan het in individuele lidstaten hoger liggen).

Bovendien **lijkt de kans op verstoringen van de levering van ingevoerde steenkool vrij beperkt te zijn, aangezien de wereldmarkt voor kolen veel stabiel is gebleken dan markten voor andere energiebronnen**. Steenkool kan worden ingevoerd uit een uiteenlopende reeks exporterende landen. Het volume van de wereldhandel voor steenkool is sinds 2000 met gemiddeld 7% per jaar gestegen. Forse capaciteitsuitbreidingen in diverse landen, zoals Indonesië en Rusland, wijzen er op dat mag worden verwacht dat de wereldhandel ook in de toekomst snel blijft groeien. Gezien het geringe aandeel stroom dat met gesubsidieerde kolen wordt geproduceerd, valt te betwijfelen of een nieuw staatssteuninstrument nuttig zou zijn om een oplossing te bieden voor de zorgen over de leveringszekerheid.

Wat bottlenecks op de korte termijn betreft, uit studies blijkt dat het opbouwen van voorraden invoerkolen een veel doeltreffender middel is om de leveringszekerheid te garanderen, dan de productie van binnenlandse steenkool te subsidiëren.

3. DOELSTELLINGEN

De ruimere, horizontale doelstellingen van de Commissie ten aanzien van staatssteun en steenkool zijn af te leiden uit de **Strategische toetsing van het energiebeleid**² - zoals die door de Europese Raad en de Raad van Ministers is bekrachtigd - het **Actieplan Staatssteun**³ en het **Milieuactieprogramma 2002-2012**⁴: de Commissie wil de horizontale staatssteunregels in zoveel mogelijk sectoren toepassen en geeft, wat het energiebeleid betreft, de voorkeur aan een verschuiving naar hernieuwbare energiebronnen en ecologisch duurzaam gebruik van eigen energiebronnen.

Voor onbeperkte tijd staatssteun verlenen aan de kolenindustrie spoort niet met de brede beleidsdoelstellingen van de Commissie, met name wanneer zulks indruist tegen de

² Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's "Tweede strategische toetsing van het energiebeleid. een EU-actieplan inzake energiezekerheid en -solidariteit", COM(2008) 781 definitief van 13.11.2008.

³ COM(2005) 107 definitief, on-line beschikbaar op:
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005DC0107:NL:NOT>.

⁴ Besluit nr. 1600/2002/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juli 2002 tot vaststelling van het Zesde Milieuactieprogramma van de Europese Gemeenschap, PB L 242 van 10.9.2002, blz. 1 - zie artikel 5, lid 2.

inspanningen om het concurrentievermogen te versterken of over te schakelen op hernieuwbare energiebronnen, zelfs indien het effect daarvan op de mededinging eerder beperkt is⁵. Tegelijk kan de sluiting van niet-concurrentiekrachtige mijnen op sociaal gebied en milieugebied gevolgen hebben waarvoor een oplossing moet worden gezocht.

De beleidsdoelstelling waarop de Commissie inzet en die in de onderhavige beoordeling nader wordt gezien, is het **tot een minimum beperken van de eventuele ongunstige effecten van mijnsluitingen die door een afbouw van subsidies kunnen worden veroorzaakt, met name wat betreft de sociale aspecten en de milieuaspecten, terwijl de concurrentiedistorsies op de interne markt toch tot een minimum worden beperkt.**

4. BELEIDSOPTIES

De volgende vijf beleidsopties zijn onderzocht.

(1) Optie 1: Het nulscenario

In het nulscenario doet de Commissie geen voorstel voor een nieuw sectorspecifiek rechtsinstrument dat na het aflopen van de kolenverordening van toepassing zou zijn. Vanaf 2011 zijn alleen de algemene staatssteunregels van toepassing in de steenkoolsector.

(2) Optie 2: Richtsnoeren van de Commissie

In optie 2 stelt de Commissie richtsnoeren vast op grond van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU, die vergelijkbaar zouden zijn met de richtsnoeren welke voor de scheepsbouwsector en de ijzer- en staalindustrie zijn goedgekeurd. Met deze richtsnoeren zou de steunverlening door lidstaten beperkt blijven tot sluitingssteun in de vorm van steun ter dekking van de vergoedingen die steenkoolbedrijven betalen aan werknemers die als gevolg van mijnsluitingen worden ontslagen of met vervroegde uittreding instemmen, de kosten om die werknemers te begeleiden en de kosten voor omscholing. Die steun zou ook kunnen dienen om bestaande contracten af te kunnen werken (voor een termijn van maximaal 6 maanden) of voor de kosten verbonden aan het opzeggen van die contracten, afhankelijk van welk van beide het laagst is. Voorts zou die steun ook kunnen dienen voor de uitgaven voor directe schoonmaak en sanering van de productielocaties.

Deze richtsnoeren zouden eind 2013 aflopen aangezien de steunmaatregelen alleen de sluiting van kolenmijnen zouden betreffen in het kader van het aflopen van de kolenverordening.

(3) Optie 3: Een Raadsverordening die in de tijd beperkte exploitatiesteun (sluitingssteun) toestaat

In optie 3 zou de Commissie op grond van artikel 107, lid 3, onder e), VWEU een voorstel doen voor een verordening van de Raad. Krachtens die verordening zouden de lidstaten duidelijk degressieve exploitatiesteun kunnen verlenen om de bestaande productieverliezen te dekken zolang dat een flankerende maatregel is voor een gecontroleerde afbouw van de activiteiten in het kader van een welomschreven sluitingsplan voor de mijn (dus alleen voor

⁵ Een van de voorwaarden van de bestaande kolenverordening is dat gesubsidieerde kolen geen effect mogen hebben op de stroomtarieven (zie artikel 4, leden c) en e), van de kolenverordening, en bijlage 3).

mijnen die momenteel reeds bestaan). Daarmee zou de exploitatiesteun over een periode van maximaal 10 jaar geleidelijk worden afgebouwd, met als uiterste datum 2020 en een degressiviteit van ten minste 10% per jaar.

- (4) Optie 4: Een Raadsverordening die steun mogelijk maakt om buitengewone kosten te dekken (sociale en milieulasten uit het verleden)

In optie 4 zou de Commissie op grond van artikel 107, lid 3, onder e), VWEU een voorstel doen voor een verordening van de Raad. Met die verordening zouden lidstaten steun kunnen verlenen voor de sociale en milieukosten verbonden aan de sluiting van kolenmijnen, zoals de uitkeringen en de kosten voor de sanering van de vroegere mijnterreinen, volgens de in de bijlage van de bestaande kolenverordening gehanteerde definitie.

- (5) Optie 5: Een combinatie van de opties 3 en 4

In optie 5 zou de Commissie op grond van artikel 107, lid 3, onder e), VWEU een voorstel doen voor een verordening van de Raad waardoor lidstaten zowel sluitingssteun (zoals in optie 3) als steun ter dekking van buitengewone kosten (zoals in optie 4) zouden kunnen verlenen.

- (6) Optie 6: Verlenging van de bestaande kolenverordening voor 10 jaar

In lijn met de voorkeuroptie van de meeste belanghebbenden uit de kolenindustrie zou, in optie 6, de Commissie de Raad voorstellen om Verordening (EG) nr. 1407/2002 van de Raad - in haar huidige vorm - met nog eens 10 jaar te verlengen, dus tot eind 2020. Dit zou, ten opzichte van optie 5, de volgende verschillen opleveren:

- productiesteun zou op grond van artikel 5, lid 3, kunnen worden toegestaan indien de exploitatie van de betrokken productie-eenheden deel uitmaakt van een plan inzake toegang tot kolenreserves. Daardoor zouden er dus geen voorwaarden worden gesteld ten aanzien van de sluiting van deze mijnen;
- productiesteun dient degressief te zijn zodat deze in een aanzienlijke vermindering resulteert, zonder dat echter enig dalingspercentage wordt opgelegd;
- er zou tot 30% van totale investeringsuitgaven steun voor aanloopinvesteringen kunnen worden verleend.

5. EFFECTBEOORDELING

5.1. Optie 1: Het nulscenario - de algemene staatssteunregels

Het nulscenario is reeds in deel 2 beschreven. De overige opties worden hier afgezet tegen dit nulscenario.

5.2. Optie 2: Richtsnoeren van de Commissie

De effecten van optie 1 verschillen niet fundamenteel van die van optie 2. Voor zover lidstaten steun verlenen volgens de mogelijkheden van optie 2, is het resultaat eenzelfde productiedaling en hetzelfde aantal banen dat verloren gaat. Het verschil ligt in de door optie 2 geboden mogelijkheid om een mijnsluiting op gecontroleerde wijze te organiseren en zelfs

voor een paar maanden af te remmen om de lopende contracten te kunnen afwerken. Deze optie helpt ook om de sociale aspecten van de sluiting beter te organiseren, met directere steun voor de betrokken werknemers, in de vorm van omscholing, begeleiding enz. (die verder gaat dan hetgeen wettelijk verplicht is). De financiering van de milieuverplichtingen wordt ook beter gedekt tijdens de duur van de mijnsluiting.

5.3. Optie 3: Productiesteun

Voor zover de lidstaten voornemens zijn productiesteun te verlenen, kunnen met die steun, waarmee exploitatieverliezen worden gedekt, niet-concurrentiekrachtige mijnen open worden gehouden. Daarmee zouden geen vaste banen worden gered, maar zou wel een geleidelijke inkrimping van het personeelsbestand mogelijk worden gemaakt, hetgeen de nodige tijd biedt om rekening te houden met de leeftijdsstructuur van het personeel (vervroegde uittreding en pensionering), met de "natuurlijke uitstroom" (vertrekkende werknemers worden niet vervangen) en hun kwalificaties (werknemers worden omgeschoold, zodat zij in andere activiteiten aan de slag kunnen). Productiesteun maakt het mogelijk de productie van een niet-concurrentiekrachtige mijn in te krimpen door het aantal directe ontslagen tot een minimum te beperken en maximaal in te zetten op flankerende maatregelen om werknemers in andere bedrijfstakken aan een nieuwe baan te helpen.

De directe negatieve milieu-effecten van de mijnbouw blijven aanhouden zolang de productie doorgaat, maar de effecten van het gebruik van steenkool op broeikasgasemissies blijft onzeker, gezien de verregaande substitutie door ingevoerde steenkool. De geleidelijke sluiting kan echter preventieve maatregelen bevorderen die het uitzicht van het landschap beschermen.

Ervaring met economische en regionale reconversie leert dat de arbeidsmarkt ontslagen werknemers gemakkelijker kan opvangen indien de ontslagen in de tijd worden gespreid. Een en ander maakt het eenvoudiger om begeleidings- en omscholingsprogramma's ten uitvoer te leggen en voorkomt dat een groot deel van de vroegere mijnwerkers in langdurige werkloosheid terechtkomt.

5.4. Optie 4: Steun om buitengewone kosten te dekken (lasten uit het verleden)

In deze optie kan een lidstaat de financiering garanderen van sociale verplichtingen (bijv. omscholing, pensioenen enz.) en milieuverplichtingen (bijv. schoonmaak en sanering), bijvoorbeeld in het kader van de geleidelijke sluiting van steenkoolmijnen.

Dit soort steun maakt het mogelijk dat de mijnbouwonderneming geen middelen van andere, potentiële concurrerende mijnen afleidt naar mijnen die zullen worden gesloten.

5.5. Optie 5: Een combinatie van de opties 3 en 4

In het geval van een geleidelijke sluiting van steenkoolmijnen is - naast andere vormen van steun - waarschijnlijk steun voor lasten uit het verleden nodig, in de eerste plaats exploitatiesteun.

De effecten wat betreft productie en banen zouden sterk gelijklopen met die van optie 3, maar hier in optie 5 zou er beter kunnen worden voor gezorgd dat de sociale en milieulasten uit het verleden worden aangepakt tijdens de afbouwperiode.

5.6. Optie 6: Verlenging van de bestaande kolenverordening voor 10 jaar

Wanneer de kolenverordening gewoon zou worden verlengd, zou het soort steun dat momenteel wordt verleend, kunnen worden verlengd. In deze optie zouden lidstaten van die beleidsoptie kunnen afwijken door gewoon productiesteun te blijven verlenen aan niet-concurrentiekrachtige mijnen zonder dat er een duidelijke toezegging is om deze te sluiten. Dit betekent dat de kans bestaat dat dezelfde mijnbouwondernemingen over 10 jaar, wanneer de verordening opnieuw afloopt, nog steeds niet concurrentiekrachtig zijn. Het onderliggende probleem van het gebrek aan concurrentiekracht wordt dus niet opgelost, maar een oplossing van dat probleem wordt net uitgesteld.

Investeringssteun, zoals die in deze optie zou kunnen worden toegestaan, kan niet bijdragen tot de gestelde beleidsdoelstellingen, namelijk als een flankerende maatregel voor mijnsluitingen. Investeringssteun bevordert net de ontwikkeling van nieuwe activiteiten of meer doelmatigheid; geen van deze aspecten is echter van belang bij het nemen van maatregelen die de sluiting van een kolenmijn moeten flankeren.

6. DE OPTIES ONDERLING VERGELEKEN

De beoordeling geeft een gemengd beeld te zien van de effecten van de uiteenlopende beleidsopties.

Uit **economisch oogpunt** lijkt optie 2 (richtsnoeren) te verkiezen boven het nulscenario wat betreft het mitigeren van de directe economische effecten op de meeste van de betrokken regio's en sectoren.

Uit **sociaal oogpunt** biedt optie 5 de beste mogelijkheden om de negatieve effecten van de mijnsluitingen op te vangen, zeker omdat de effecten geografisch sterk geconcentreerd zijn.

Uit **milieuoogpunt** zijn de uitkomsten onzeker. Ook al zou de directe omgeving van de mijnen zeker baat vinden bij een onmiddellijke of bijna onmiddellijke stopzetting van de productie (opties 1, 2 en 4), toch ziet de situatie er onzeker uit op het punt van de uitstoot van broeikasgassen, wanneer rekening wordt gehouden met de uitstoot bij de verbranding van steenkool door stroomproducenten. Deze onzekerheid is het gevolg van de verregaande substitutiegraad van binnenlandse kolen door ingevoerde kolen. Al ligt deze substitutie niet bij 100%, toch zou het verschil tussen de beleidsopties afhangen van de concrete voorwaarden van het beleid van de lidstaten ten aanzien van de stimulering van de overstap naar andere energiebronnen.

Al met al **komen de opties 2 en 5 naar voor als die welke het meest geschikt zijn om de beleidsdoelstellingen te behalen**. De keuze voor een van deze beide opties is afhankelijk van het belang dat beleidsmakers hechten aan de economische aspecten en aan de sociale aspecten.

Belangrijk is wel nog te vermelden dat de diverse opties met elkaar zijn vergeleken, steeds in de aanname dat de betrokken lidstaten inderdaad steun zouden verlenen volgens de voorwaarden uit de betrokken opties. Sectorspecifieke staatssteunregels voorzien alleen in de mogelijkheid - niet de verplichting - staatssteun te verlenen; de effectbeoordeling kan dus niet vooruitlopen op de besluiten die lidstaten ten aanzien van staatssteun nemen.