



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 21.5.2007
COM(2007) 253 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

**Verslag van de Commissie over de toepassing van Verordening (EG) nr. 1407/2002 van
de Raad betreffende staatssteun voor de kolenindustrie**

{SEC(2007) 602}

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

**Verslag van de Commissie over de toepassing van Verordening (EG) nr. 1407/2002 van
de Raad betreffende staatssteun voor de kolenindustrie**

1. INLEIDING

1.1. Historische ontwikkeling van de staatssteun voor de kolenindustrie

Kolen in hun verschillende verschijningsvormen, van bruinkool tot hoogwaardige steenkool, vormen vandaag een belangrijke bron van energie in de EU. Zij zijn goed voor 17% van het totale energieverbruik en dienen als grondstof voor 30% van de totale elektriciteitsproductie. De EU voert ongeveer een derde van de totale door haar verbruikte steenkool in.

Vanaf de jaren vijftig kon een deel van de inheemse kolenproductie niet meer concurreren op de markt, voornamelijk ten gevolge van de verlaging van de kosten voor het vervoer van steenkool uit derde landen, de uitputting van geologisch aantrekkelijke steenkoolbekkens en de oplopende arbeidskosten. De Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) en vervolgens de Europese Gemeenschap (EG) gaven de lidstaten toestemming om subsidies te verlenen aan hun kolenindustrie en zo een ordentelijk herstructurerings- en sluitingsproces mogelijk te maken.

De meest recente rechtsgrond daarvoor is Verordening (EG) nr. 1407/2002 betreffende staatssteun voor de kolenindustrie (de "kolenverordening")¹. Deze verordening is vastgesteld op basis van artikel 87, lid 3, onder e), van het EG-Verdrag en staat een afwijking toe van het algemene verbod op staatssteun. Krachtens de verordening is bedrijfssluitingssteun (artikel 4), steun voor de lopende productie (artikel 5, lid 3), investeringssteun (artikel 5, lid 2) en steun voor lasten uit het verleden (artikel 7) toegestaan mits, overeenkomstig de artikelen 4 en 5, wordt voldaan aan de voorwaarde dat de steun een degressief verloop kent (artikel 6) en dat de lidstaten de steenkoolbedrijven opnemen in een door de Commissie goed te keuren plan inzake de toegang tot steenkolenreserves (artikel 9). Op basis van deze verordening heeft de Commissie staatssteun toegestaan in verscheidene lidstaten.

1.2 Onderwerp van het verslag

In dit verslag worden de in artikel 11 van de kolenverordening genoemde thema's behandeld.

In artikel 13 worden de regels uiteengezet voor de herziening van de kolenverordening in het licht van de door de Commissie in haar verslag neergelegde conclusies.

Artikel 14, lid 3, bevat een uitdovingsclausule die stelt: *"Deze verordening is van toepassing tot en met 31 december 2010"*.

¹ PB L 205 van 2.8.2002, blz. 1-8; gewijzigd bij bijlage II, punt 12, van de toetredingsverdragen voor de EU-uitbreiding van 2004 en 2007.

De politieke context waarin dit verslag wordt uitgebracht is uiteengezet in de mededeling van de Commissie "Een energiebeleid voor Europa"², het groenboek "Een Europese strategie voor duurzame, concurrerende en continu geleverde energie voor Europa"³, de vernieuwde strategie inzake duurzame ontwikkeling⁴, de strategie van Gotenburg⁵ en de mededeling van de Commissie "Duurzame ontwikkeling in Europa voor een betere wereld: Een strategie van de Europese Unie voor duurzame ontwikkeling"⁶.

2. RESULTATEN VAN DE TOEPASSING VAN DE KOLENVERORDENING TUSSEN 2002 EN 2006

De kolenverordening is van kracht geworden op 24 juli 2002. Krachtens artikel 14 van de verordening mochten de lidstaten in de periode van 24 juli 2002 t/m 31 december 2002 echter nog steeds steun verlenen overeenkomstig de regels van Beschikking nr. 3632/93/EGKS van 28 december 1993 tot vaststelling van een communautaire regeling voor steunmaatregelen ten behoeve van de kolenindustrie (de "kolenbeschikking"). Alle lidstaten die in dit tijdvak steun verleenden, hebben gebruik gemaakt van deze mogelijkheid⁷. De facto is de toepassing van de verordening dus slechts ingegaan op 1 januari 2003.

Wat de lidstaten betreft die op 1 mei 2004 en 1 januari 2007 tot de EU zijn toegetreden, is de Commissie per 1 mei 2004, respectievelijk 1 januari 2007, begonnen met de toepassing van de kolenverordening. Vóór deze datums pasten hun nationale mededingingsautoriteiten de tekst van de kolenverordening toe, zoals was overeengekomen in de zogenaamde Europa-overeenkomsten. Wanneer de Commissie over gegevens over de pre-toetredingsperiode beschikt, zijn deze opgenomen in dit verslag.

Na het einde van de steenkoolproductie in Frankrijk in 2004 winnen nog 11 lidstaten kolen waarop de kolenverordening van toepassing is⁸. Onder de kandidaat-lidstaten produceren ook Turkije en de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië kolen die onder de kolenverordening vallen.

² COM(2007) 1 def.

³ COM(2006) 105 def.

⁴ Document 10117/06, door de Raad aangenomen op 9 juni 2006.

⁵ Door de Raad vastgesteld in Gothenborg op 15 en 16 juni 2001.

⁶ COM(2001) 264 def.

⁷ Dit geldt voor Spanje (zie Beschikkingen N 3/2002; C 17/2003), Frankrijk (zie Beschikking N 551/2002), Duitsland (zie Beschikking N 550/2002) en het Verenigd Koninkrijk (zie Beschikking N 740/2002).

⁸ De kolenverordening heeft betrekking op hoogwaardige steenkool, middelwaardige steenkool en laagwaardige "A"- en "B"-kolen, in de zin van het "Internationale codificatiesysteem voor kolen" van de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties (zie artikel 2, punt a), van de kolenverordening). Laagwaardige "C"-kolen zijn uitgesloten van het toepassingsgebied van de verordening. De landen die onder de kolenverordening vallende kolen winnen zijn Bulgarije, Tsjechië, Duitsland, Hongarije, Italië, Polen, Roemenië, Slovenië, Slowakije, Spanje en het Verenigd Koninkrijk.

2.1. Overzicht van het gebruik van staatssteun voor de kolenindustrie en de resultaten van het herstructureringsproces

2.1.1 Steun voor de lopende productie en investeringssteun (artikel 5, lid 2, en artikel 5, lid 3, van de kolenverordening)

Er kunnen drie groepen van lidstaten worden onderscheiden: die welke zijn opgehouden met het verlenen van subsidies voor mijnen waar kolen worden gewonnen (Tsjechië, Frankrijk en Italië), die welke investeringssteun verlenen (Polen, Slowakije en het Verenigd Koninkrijk) en die welke steun voor lopende productie verlenen (Bulgarije, Duitsland, Hongarije, Roemenië, Slovenië en Spanje).

Volledige stopzetting van de kolensubsidies

Frankrijk heeft zijn laatste steenkoolmijn in 2004 gesloten. In 2006 heeft Frankrijk een particuliere onderneming, die volstrekt geen subsidies zal ontvangen, vergunning verleend om kolen te winnen in een nieuwe dagbouwmine in het gebied *L'arc* (Gardanne). *Tsjechië* heeft zijn vroegere staatsmijnen geprivatiseerd en heeft besloten niet langer subsidies te verlenen. Dit heeft geleid tot een belangrijke daling van de kolenproductie en de werkgelegenheid. Vandaag is de geprivatiseerde mijnbouwonderneming *OKD* succesvol op de wereldmarkt. *Italië* heeft nog één steenkoolmijn in werking in Sardinië, waarvoor geen staatssteun is aangemeld bij de Commissie⁹.

In deze drie landen is het herstructureringsproces afgerond.

Investeringssteun (artikel 5, lid 2, van de kolenverordening)

Het *VK*, *Polen* en *Slowakije* hebben hun subsidies beperkt tot investeringssteun overeenkomstig artikel 5, lid 2, van de kolenverordening. Het *VK* en *Slowakije* hebben hun voormalige staatsmijnen volledig geprivatiseerd. In Polen is het proces van privatisering aan de gang. In tabel 1 (zie SEC(2007) 602) wordt het totale bedrag aan investeringssteun gegeven dat door de Commissie is toegestaan.

Het herstructureringsproces van de koolmijnindustrie is in deze landen afgerond in de mate dat alle mijnen die ver van een *break-even* verwijderd waren, uit de markt zijn verdwenen. Als onderdeel van hun algemene energiestrategie hebben deze lidstaten er echter voor gekozen om kolenmijnen die naar verwachting levensvatbaar kunnen worden gemaakt zonder steun voor de lopende productie, open te houden.

Steun voor de lopende productie (artikel 5, lid 3, van de kolenverordening)

Bulgarije, *Duitsland*, *Hongarije*, *Roemenië* en *Spanje* hebben besloten steunregelingen voor de lopende productie te handhaven. Zonder dergelijke productiesteun kunnen de nationale kolenindustrieën van deze landen naar alle waarschijnlijkheid niet overleven. Het herstructureringsproces lijkt slechts beperkt succes te hebben aangezien de productiekosten slechts lichtjes zijn gedaald of zelfs zijn gestegen¹⁰. In deze landen lijkt de grens van de

⁹ De Commissie onderzoekt momenteel echter een klacht over vermeende staatssteun door Italië aan bedoelde mijn.

¹⁰ Zie Beschikking N 552/2005, *Staatssteun voor de Duitse kolenindustrie voor het jaar 2006*.

mogelijke efficiëntiewinst bij de kolenwinning bereikt te zijn. Afgemeten aan de wereldmarktprijzen voor steenkool blijven de productiekosten in deze landen uiterst hoog (zie tabel 2, gebaseerd op gegevens van 2006¹¹ - zie SEC(2007) 602).

De gemiddelde prijs voor geïmporteerde steenkool bedroeg in de tweede helft van 2005 60 euro per ton kolenequivalent¹², wat minder is dan de helft van de gemiddelde productiekosten in Spanje, Duitsland en Hongarije. De mijnen in deze landen zijn dus structureel niet-concurrerend op de wereldmarkt. In tabel 3 (zie SEC(2007) 602) wordt het totale bedrag aan steun voor de lopende productie gegeven dat door de Commissie is toegestaan. In Spanje maakt de met behulp van steenkool geproduceerde elektriciteit 4% uit van de totale elektriciteitsproductie, in Duitsland 10% en in Hongarije 0,1%.

Hongarije werkt momenteel plannen uit om de productiesteun in 2014 te beëindigen. Duitsland is voornemens zijn steun stop te zetten in 2018.

2.1.2 Bedrijfssluitingssteun (artikel 4 van de kolenverordening) en steun voor lasten uit het verleden (artikel 7 van de kolenverordening)

De kolenverordening voorziet in twee verschillende instrumenten om de sluiting van op de wereldmarkt niet-concurrerende mijnen te vergemakkelijken: bedrijfssluitingssteun, dat is steun die de exploitatieverliezen dekt tot de datum van sluiting van de mijn, en steun voor lasten uit het verleden, waarmee bepaalde uit de kolenwinning resulterende sociale en milieulasten worden gedekt¹³.

Bedrijfssluitingssteun (artikel 4 van de kolenverordening)

In alle kolenproducerende landen, behalve Italië, zijn bepaalde onrendabele mijnen gesloten. *Duitsland, Spanje en Frankrijk* hebben bedrijfssluitingssteun overeenkomstig artikel 4 van de kolenverordening verleend teneinde de sociale gevolgen van mijnsluitingen te verzachten. In tabel 4 (zie SEC(2007) 602) is de hoeveelheid toegekende steun samengevat. In de periode van 2003 tot 2006 hebben zowel Frankrijk als Duitsland 2 mijnen gesloten, terwijl Spanje 8 productie-eenheden uit bedrijf heeft genomen en heeft toegezegd nog eens 9 mijnen te sluiten tegen eind 2007¹⁴.

In diezelfde periode hebben ook andere landen mijnen gesloten. Hongarije heeft 2 mijnen gesloten, Slowakije 1 en Polen 3. Die sluitingen hebben plaatsgevonden zonder dat bedrijfssluitingssteun werd verleend.

¹¹ Bulgarije en Roemenië moeten de Commissie uiterlijk op 30 april 2007 in kennis stellen van hun plannen voor toegang tot de steenkoolreserves. De Commissie heeft de aanmelding van het plan van Roemenië binnen de deadline ontvangen en onderzoekt dit momenteel.

¹² Zie het verslag van de Commissie overeenkomstig Verordening (EG) nr. 405/2003 van de Raad van 27 februari 2003 betreffende het communautaire toezicht op de invoer van steenkool van oorsprong uit derde landen, dat kan worden geraadpleegd op:
http://ec.europa.eu/energy/coal/market_pricing/doc/price_post_2002/hard_coal_electricity_semester_2005_2_eur25.pdf.

¹³ Zie de bijlage bij de kolenverordening.

¹⁴ De Commissie gaat momenteel na of deze toezegging is nagekomen.

Steun voor lasten uit het verleden (artikel 7 van de kolenverordening)

In Tsjechië en *Frankrijk* blijft de staat subsidies betalen voor sociale en milieulasten uit het verleden. Aan mijnbouwondernemingen die nog in werking zijn, wordt een dergelijke steun echter niet verleend¹⁵.

De overige lidstaten, met uitzondering van Hongarije en Italië, hebben tot op bepaalde hoogte sommige sociale en milieukosten overgenomen, niet alleen voor gesloten mijnen, maar ook voor mijnen die nog worden geëxploiteerd¹⁶. In tabel 5 (zie SEC(2007) 602) wordt het totaalbedrag van de steun voor lasten uit het verleden gegeven.

2.1.3 Ontwikkeling van kolenproductie en werkgelegenheid

In de EU25 is de totale kolenproductie en de totale werkgelegenheid in kolenmijnen in de periode 2003 tot 2006 teruggelopen. In tabel 6 (kolenproductie in de periode 1998-2004, zie SEC(2007) 602) en tabel 7 (werkgelegenheid in kolenmijnen in 2004, zie SEC(2007) 602) wordt de ontwikkeling per land gegeven.

2.2 Rol van de inheemse energiebronnen in de algemene energiemix van de EU en effect van kolensubsidies op de interne markt voor energie

2.2.1 Rol van de inheemse energiebronnen in de algemene energiemix van de EU

Wat het verbruik van primaire energie betreft, is er in het algemeen een grote diversiteit van gebruikte brandstoffen. De belangrijkste primaire brandstof in de meeste lidstaten is olie, daarna komt aardgas. Dit blijkt uit grafiek 1 (zie SEC(2007) 602).

Het gebruik van inheemse fossiele brandstoffen in de lidstaten varieert sterk naargelang van de geologische omstandigheden en de mate van exploitatie van de beschikbare natuurlijke rijkdommen. Afgezien van de winning van kolen, is er de productie van aardgas (in Denemarken, Frankrijk, Duitsland, Hongarije, Nederland en het Verenigd Koninkrijk), olie (in Tsjechië, Duitsland, Hongarije en het VK), oliehoudende leisteen (Estland) en turf (in verscheidene lidstaten, voornamelijk gebruikt in Ierland en Finland).

Voor de productie van elektriciteit gebruiken de meeste lidstaten een groot aantal verschillende brandstoffen. Hoewel de specifieke brandstofmix van land tot land verschilt, kan toch worden gesteld dat er overwegend gebruik wordt gemaakt van steenkool, gas, kernenergie en waterkracht (zie grafiek 2, SEC (2007) 602). Kolen spelen een prominente rol in de brandstofmix en worden gebruikt voor 30% van de elektriciteitsproductie. Een derde van deze elektriciteit¹⁷ wordt opgewekt met laagwaardige "C"-kolen (*ortholigniet*) die niet in

¹⁵ Er bestaat geen samenhangende praktijk voor de behandeling van dergelijke betalingen overeenkomstig de regels voor staatssteun. Wat Tsjechië betreft, heeft de Commissie toestemming gegeven voor staatssteun voor milieuaansprakelijkheid (zaak CZ 45 en 110/2004). Zij heeft besloten een *ex officio*-onderzoek in te stellen met betrekking tot staatssteun voor sociale lasten uit het verleden. De zaak loopt momenteel.

¹⁶ Dit is goedgekeurd bij de Beschikkingen van de Commissie N 574/2004 (Polen), N 27 en 53/2005, N 419/2005, N 168/2005, NN 9/2006 en N 387/2006 (Slowakije), N 421/2003 en N 321/2004 (Frankrijk), N 746 en N 474/2002, N 493/2003, N 320/2004, N 497/2004, N 552/2005 (Duitsland), N 20/2003 (Verenigd Koninkrijk), C 14/2004 (Spanje) en, voorafgaand aan de toetreding, door de Sloveense nationale mededingingsautoriteit.

¹⁷ Dit komt overeen met 10% van de totale elektriciteitsproductie.

aanmerking komen voor staatssteun overeenkomstig de kolenverordening. Een ander derde wordt opgewekt met gebruikmaking van inheemse kolen die in aanmerking komen voor staatssteun overeenkomstig de kolenverordening. Het resterende derde wordt geproduceerd met behulp van geïmporteerde kolen. Voor ongeveer 45% van de EU-kolen die in aanmerking komen voor staatssteun overeenkomstig de kolenverordening wordt hetzij steun voor de lopende productie, hetzij investeringssteun verleend. Met andere woorden, gesubsidieerde inheemse kolen dienen als brandstof voor 4,5% van de elektriciteitsproductie in de EU.

Het gebruik van inheemse hernieuwbare energiebronnen is de laatste jaren op duurzame wijze toegenomen in de EU25, zoals wordt getoond in grafiek 3 (zie SEC(2007) 602). Hernieuwbare energiebronnen zijn momenteel goed voor ongeveer 6% van het totale energieverbruik en 16% van het totale elektriciteitsverbruik. Dit aandeel zal naar verwachting nog toenemen aangezien de lidstaten streefcijfers hebben aanvaard voor hernieuwbare energiebronnen overeenkomstig Richtlijn 2001/77/EG betreffende de bevordering van elektriciteitsopwekking uit hernieuwbare energiebronnen op de interne elektriciteitsmarkt¹⁸. Op 10 januari 2007 heeft de Commissie een "Routekaart voor hernieuwbare energie"¹⁹ aangenomen, waarin zij voorstelt een bindend streefcijfer van 20% vast te stellen voor het aandeel hernieuwbare energie in het energieverbruik van de EU tegen 2020. Dit streefcijfer is door de Europese Raad op zijn vergadering van 8-9 maart 2007 bekrachtigd.

2.2.2 Effect van kolensubsidies op de interne energiemarkt

Staatssteun voor de kolenindustrie heeft potentieel effect op drie verschillende productmarkten: de markt voor kolen, de markt voor staal en de markt voor elektriciteit. Er zijn ook overloopeffecten voor de sector van de mijnbouwmachines en de milieutechnologie.

Effect op de kolenmarkt

Er zijn kolen van zeer verschillende kwaliteitsniveaus. De gehanteerde prijzen en de mogelijke aanwending hangen af van die kwaliteit. Het is dan ook logisch dat wat de mededinging betreft meer dan één productmarkt voor kolen moet worden onderscheiden²⁰. Ook de geografische dimensie van deze productmarkten zal variëren aangezien hoogwaardige en middelwaardige steenkool gemakkelijk kunnen worden vervoerd en er wereldwijd een markt voor bestaat, terwijl de Commissie heeft geconstateerd dat in het geval van laagwaardige kolen de transportkosten een beperking vormen voor de geografische productmarkten²¹.

Staatssteun voor de kolenindustrie heeft een effect op de kolenmarkt aangezien dergelijke steun ondernemingen en mijnen in leven houdt die zonder die steun overkop zouden gaan. De verstoring van de markt binnen de EU lijkt echter beperkt te worden door het feit dat de

¹⁸ PB L 283 van 27 oktober 2001, blz. 33.

¹⁹ COM(2006) 848 def.

²⁰ In IV M.402 PowerGen/NRG Energy/Morrison Knudsen/Mibrag heeft de Commissie geconcludeerd dat er een afzonderlijke productmarkt bestaat voor bruinkool; zie http://ec.europa.eu/comm/competition/mergers/cases/decisions/m402_en.pdf

²¹ In IV M.402 heeft de Commissie opgemerkt dat de geografische markt voor bruinkool regionaal is (in dit geval, Oost-Duitsland). In de Beschikking betreffende staatssteun N 597/2004 *Lignit Hodonin s.r.o.* heeft de Commissie geconcludeerd dat er grensoverschrijdende handel in ortholigniet bestaat, maar dat dergelijke handel uitsluitend tussen buurlanden en over kleine afstanden plaatsvindt. De geografische markt kan dus, in specifieke gevallen, bestaan uit een regio die de territoria van twee of meer lidstaten overlapt.

meeste onder de kolenverordening vallende gesubsidieerde kolen binnen de nationale grenzen worden verbruikt. Afgezien van Polen en in beperktere mate Tsjechië voert geen enkel land kolen uit. Dit doet vermoeden dat er weinig directe concurrentie bestaat tussen in de onderscheiden lidstaten gedolven kolen²². Uit de door de Commissie in het kader van de voorbereiding van dit verslag verrichte raadplegingen komt hetzelfde beeld naar voren.

Wat laagwaardige kolen betreft, lijkt de impact van staatssteun beperkt te zijn door het feit dat de transportkosten voor laagwaardige kolen hoog zijn en er slechts een beperkte concurrentie tussen de mijnen heerst omdat het grootste deel van de gewonnen kolen in nabij gelegen elektriciteitscentrales wordt gebruikt²³.

Effect op de elektriciteitsmarkt

Teneinde overloopeffecten op de elektriciteitsmarkt ten gevolge van staatssteun voor de kolenindustrie te voorkomen, is in de kolenverordening in artikel 4, onder e), een vrijwaringsclausule opgenomen.

In hun antwoord op de raadpleging van de Commissie stellen de drie milieu-NGO's²⁴ evenwel dat de kolensubsidies de markt voor elektriciteitsproductie hebben verstoord door het gebruik van kolen te bevorderen. Zij stellen dat de energiesector nog absoluut geen gelijk speelveld biedt voor alle voorzieningsbronnen. Vervuilende energie-opties, zoals kolen en kernenergie, hebben decennialang staatssteun gekregen, vaak in sterk afgeschermd en monopolistische markten.

In een door *Europe Economics* voor de Commissie uitgevoerde studie is deze kwestie nader bestudeerd en werd geconcludeerd dat staatssteun ten voordele van de kolenindustrie uitsluitend een invloed heeft wat de bron betreft waaruit de kolen worden betrokken, d.w.z. op het besluit inheems gewonnen, dan wel ingevoerde kolen te kopen. Bij de studie zijn geen aanwijzingen gevonden dat de desbetreffende staatssteun een effect heeft op de algemene brandstofmix, m.a.w. op het aandeel van kolen in de elektriciteitsproductie. In het antwoord van Eurelectric op de raadpleging van de betrokken partijen wordt dit standpunt ondersteund.

De Commissie is van mening dat de gecombineerde toepassing van artikel 4, punt c), en artikel 4, punt e), van de verordening de mogelijkheid moet uitsluiten dat kolensubsidies de elektriciteitsmarkt daadwerkelijk beïnvloeden²⁵.

De Commissie merkt evenwel op dat staatssteun voor de kolenindustrie een effect kan hebben op de interne elektriciteitsmarkt, met name wat de investeringsbeslissingen voor nieuwe kolengestookte elektriciteitscentrales betreft. Wanneer een investeerder zich ervan verzekerd weet dat staatssteun het voor inheemse mijnen mogelijk maakt om in een afzienbare toekomst kolen te blijven winnen, zal hij ervoor kiezen zijn nieuwe centrale dichtbij de mijn te bouwen teneinde op transportkosten te besparen. Wanneer anderzijds staatssteun voor inheemse niet-concurrerende productie onzeker blijkt, wordt de nieuwe elektriciteitscentrale wellicht veeleer dichtbij een binnenlandse waterweg gebouwd teneinde de transportkosten voor ingevoerde kolen te minimaliseren.

²² De enige aanwijzing voor dergelijke concurrentie is te vinden in Duitsland, dat een deel van zijn inheemse productie heeft vervangen door kolen die uit Polen en Tsjechië worden ingevoerd.

²³ Zie IV M.402 en N 597/2004 *Lignit Hodonín s.r.o.*

²⁴ Europees Milieubureau, Climate Action Network en Greenpeace.

²⁵ Zie in dat verband ook onder punt 2.3.1.

Effect op de markt voor cokesproductie en staal

De vrijwaringsclausule van artikel 4, onder e), van de verordening is ook van toepassing op de markt voor cokesproductie en staal. Noch de belanghebbenden, noch de lidstaten hebben opmerkingen gemaakt over een eventuele verstoring van de mededinging op deze markten.

2.3 Problemen die de Commissie heeft ervaren bij de toepassing van de kolenverordening

De Commissie heeft vijf belangrijke problemen ervaren bij de toepassing van de huidige staatssteunregels op de kolenindustrie: het toezicht op het criterium 'geen verstoring van de normale prijzen' (artikel 4, punt c), van de kolenverordening), het onderscheid tussen kolen die onder de verordening vallen en kolen die dat niet doen, de verlaging van de productiekosten, het toezicht op de in de bijlage bij de kolenverordening opgenomen categorieën van lasten uit het verleden en het toezicht op de sluiting van mijnen.

2.3.1 Toezicht op de naleving van artikel 4, punt c), van de kolenverordening

Overeenkomstig artikel 4, punt c), van de kolenverordening mag *"het steunbedrag per ton steenkoolequivalent ... er niet toe leiden dat de prijzen van communautaire kolen lager komen te liggen dan de prijzen van kolen van soortgelijke kwaliteit uit derde landen"*. De naleving van dit artikel is moeilijk te verifiëren in twee situaties:

Geïntegreerde mijnbouw- en elektriciteitsproductie-ondernemingen. In verscheidene lidstaten²⁶ maken kolenmijnen en elektriciteitscentrales deel uit van één geïntegreerde onderneming. In dergelijke gevallen is de kolenprijs het voorwerp van een verrekening binnen één onderneming, die uit de aard der zaak moeilijk van buitenaf te controleren is. De Commissie heeft dit probleem, voor zover mogelijk, aangepakt door een diepgaande analyse te maken van de specifieke gevallen waarvoor dit probleem geldt.

Geen wereldmarktprijs. Er is geen wereldmarktprijs voor laagwaardige kolen aangezien dergelijke kolen, zoals hierboven reeds aangegeven, haast niet worden verhandeld gezien de hoge transportkosten en de lage calorische waarde ervan. Laagwaardige kolen moeten dan ook gebruikt worden in de nabijheid van de mijn waar ze gewonnen worden. In dergelijke gevallen is de Commissie nagegaan of de methoden die zijn gebruikt voor de berekening van de prijs redelijk lijken en niet resulteren in een vervalsing van de mededinging op de markt voor elektriciteitsproductie²⁷.

2.3.2 Onderscheid tussen kolen die wél en kolen die niet onder de verordening vallen

Overeenkomstig artikel 2, onder a), van de kolenverordening vallen uitsluitend hoogwaardige steenkool, middelwaardige steenkool en laagwaardige "A"- en "B"-kolen, in de zin van het "Internationale codificatiesysteem voor kolen" van de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties, onder de verordening, terwijl laagwaardige "C"-kolen en andere vaste inheemse fossiele brandstoffen, zoals oliehoudende schalie, teerzand en turf, dat niet doen. Voor al deze laatste brandstoffen gelden dus de algemene regels voor staatssteun.

²⁶ Bijvoorbeeld: Duitsland, Polen, Spanje en Hongarije.

²⁷ Zie Beschikking N 92/2005 *Staatssteun voor de Hongaarse kolenindustrie*, en Beschikking N 320/2004 *Staatssteun voor de Duitse kolenindustrie*.

Voor de lidstaten van de EGKS heeft de Commissie de kolenkwaliteit toegelicht in haar mededeling betreffende de interpretatie van de begrippen "kolen" en "bruinkool" als genoemd in bijlage I van het EGKS-Verdrag van 11 oktober 1986²⁸. Bij de kolenverordening is ervan uitgegaan dat dit onderscheid tussen kolen en bruinkool overeen kwam met de nieuwe scheidingslijn tussen laagwaardige "B"-kolen en laagwaardige "C"-kolen. Voor EG-lidstaten die geen lidstaat waren van de EGKS, heeft de Commissie bij haar besluitvormingspraktijk de geologische analyses aanvaard die door officieel erkende laboratoria van de lidstaten zijn gemaakt, en heeft zij vastgesteld dat de mijnen in Hongarije en Slowakije laagwaardige "B"-kolen en de *Lignit Hodonín*-mijn in Tsjechië laagwaardige kolen van het "C"-type produceren²⁹.

2.3.3 Verlaging van de productiekosten

Overeenkomstig de kolenbeschikking moet elke mijn die steun voor de lopende productie krijgt, blijk geven van *"van een ononderbroken streven naar een trendmatige verlaging van de productiekosten"*. Deze voorwaarde is niet overgenomen in de kolenverordening. In haar Beschikking N 552/2005, *Staatssteun voor de Duitse kolenindustrie voor het jaar 2006*, was de Commissie geconfronteerd met de vraag of zij overeenkomstig de kolenverordening steun voor de bedrijfsvoering moest toestaan ongeacht de ontwikkeling van de productiekosten, d.w.z. ook in gevallen waarin de productiekosten stijgen. Zij heeft geconcludeerd dat ondernemingen die staatssteun aanvragen uit hoofde van artikel 5, lid 3, van de kolenverordening, in beginsel een traject van verlaging van hun productiekosten moeten volgen.

2.3.4 Hantering van de in de bijlage genoemde categorieën

In de bijlage van de verordening worden de categorieën omschreven van lasten uit het verleden waarvoor staatssteun is toegestaan. De kosten ter dekking waarvan staatssteun krachtens deze bijlage is toegestaan, hebben soms geen of slechts een heel indirect verband met de herstructurering van de kolenindustrie. Bovendien zijn sommige van die categorieën uiterst vaag³⁰. Het effect daarvan is dat staatssteun voor de dekking van de kosten van de betrokken ondernemingen mogelijk wordt zonder dat die daarbij worden aangespoord tot verdere herstructureringen. In dit verband moet ook worden opgemerkt dat, in tegenstelling tot steun uit hoofde van artikel 4 en 5, staatssteun overeenkomstig artikel 7 van de verordening niet aan een financieel maximum onderworpen is en geen degressief verloop dient te kennen.

2.3.5 Toezicht op mijnsluitingen

De Commissie wordt geconfronteerd met het probleem dat Spanje zijn verbintenis om mijnen te sluiten die bedrijfssluitingssteun uit hoofde van artikel 4 van de kolenverordening hebben gekregen, niet is nagekomen. In haar Beschikking C 14/04, *Herstructureringsplan voor de Spaanse kolenindustrie en staatssteun voor de jaren 2003–2005*, heeft de Commissie dit

²⁸ PB C 254 van 11 oktober 1986, blz. 2.

²⁹ Zie Beschikking N 92/2005 *Staatssteun voor de Hongaarse kolenindustrie* voor Hongarije; zie Beschikking N 27 en N 53/2005 *Staatssteun voor de Slowaakse kolenindustrie* en Beschikking NN 9/2006 *Staatssteun voor de Bana Dolina-koolmijn* voor Slowakije; zie Beschikking NN 597/2004 *Lignit Hodonín s.r.o.* voor Tsjechië.

³⁰ Categorie 1, punt f), maakt de terugbetaling door de staat mogelijk van *"overblijvende lasten voortvloeiend uit voorschriften op fiscaal, juridisch of administratief gebied"*.

probleem op gedetailleerde wijze toegelicht³¹. De Commissie zal deze kwestie met grote aandacht blijven volgen.

3. BEHOEFTE AAN WIJZIGING VAN DE KOLENVERORDENING

Overeenkomstig artikel 13, lid 1 en overweging 9 en 23 van de kolenverordening evalueert de Commissie of de ontwikkeling van de kolenmarkt en/of de sociale en regionale gevolgen van de kolenwinning een wijziging van de kolenverordening met ingang van 1 januari 2008 noodzakelijk maken.

3.1 Ontwikkeling van de kolenmarkt en algemene veiligheid van de energievoorziening

In de periode 2003 tot 2006 hebben de prijzen voor kolen op de wereldmarkt³² aanzienlijke schommelingen vertoond. Bedoelde prijzen waren evenwel toch stabiel dan die voor aardolie en -gas. De onderliggende reden voor prijsschommelingen was een sterke toename van de vraag naar steenkool, gepaard aan de beperktheid van de winningscapaciteit van de kolenmijnen en beperkingen van de transportcapaciteit. De toename van de vraag was voornamelijk het gevolg van de grote vraag naar steenkool van China en India. Bovendien maakten de hoge prijzen voor aardgas kolengestookte elektriciteitscentrales concurrerender dan vroeger, wat ook tot een toename van de vraag kan hebben geleid.

De beperkingen op het gebied van productie- en transportcapaciteit zijn een gevolg van het feit dat investeringen in nieuwe winnings- en transportcapaciteit een aanlooptijd van één of meer jaren vergen. Aanpassingen aan gewijzigde vraagpatronen verlopen dus relatief traag.

Daarenboven is het probleem van de continuïteit van de Europese energievoorziening hoog op de agenda komen te staan na het uitbreken van het geschil over de gasprijs tussen Rusland en Oekraïne begin 2006 en over de olieprijs tussen Rusland en Belarus begin 2007. Het is duidelijk dat er in het algemeen in 2007 een veel groter bewustzijn is van het belang van de veiligheid en continuïteit van de energievoorziening dan in 2003. De problemen doen zich evenwel vooral voor bij de voorziening in olie en aardgas. Wat kolen betreft, lijkt de wereldmarkt efficiënt te functioneren, zoals blijkt uit de verhoging van de steenkoolproductie als reactie op de toegenomen vraag uit India en China. De continuïteit van de Europese koleninvoer ligt vandaag op ongeveer hetzelfde niveau als in 2003.

De ontwikkelingen op de wereldmarkt voor kolen zijn belangrijk voor de economische levensvatbaarheid van de Europese kolenmijnen. Verschillende mijnen in Tsjechië, Polen, het Verenigd Koninkrijk en Italië zijn winstgevend bij de vrij hoge kolenprijzen die gelden sinds 2005, maar zijn niet levensvatbaar wanneer de prijzen zouden terugvallen naar die van rond de eeuwwisseling.

³¹ Zie Beschikking C 14/04 *Herstructureringsplan voor de Spaanse kolenindustrie en staatssteun voor de jaren 2003–2005*.

³² Er bestaat uitsluitend een wereldmarkt voor hoogwaardige en middelwaardige kolen; laagwaardige kolen worden steeds dichtbij de plaats van winning gebruikt.

3.2 Sociale en regionale gevolgen van kolenwinning

In geen van de door de belanghebbenden of de lidstaten toegezonden antwoorden wordt ingegaan op eventuele wijzigingen op het gebied van de sociale en regionale aspecten van kolenwinning. Duitsland, Spanje en verscheidene respondenten bij de raadpleging stellen niettemin voor om staatssteun voor de inkringing van bedrijfsactiviteiten overeenkomstig artikel 4 van de verordening te verlengen tot 2010. Zij drukken de vrees uit dat de vermindering van de productiecapaciteit anders een moeizamer verloop zal kennen.

De Commissie heeft reeds de plannen goedgekeurd inzake de toegang tot kolenreserves, alsook de plannen voor mijnsluitingen voor alle lidstaten, met uitzondering van Spanje en Roemenië ten aanzien waarvan het onderzoek van de aanmeldingen nog loopt, tot en met 2010.³³ Wat deze goedkeuring betreft, zorgt het feit dat de werkingsduur van artikel 4 in beginsel in 2008 afloopt niet voor onoverkomelijke problemen. Afgezien van de in punt 2.1.2 vermelde mijnsluitingen in Duitsland, heeft dit land het voornemen twee andere mijnen te sluiten tegen 2010, terwijl Slowakije plannen heeft om een andere mijn te sluiten in 2007. De Spaanse plannen voor bedrijfssluitingen worden momenteel door de Commissie bestudeerd. In tegenstelling tot wat in bovengenoemde antwoorden wordt gesuggereerd, leidt het onderzoek van de Commissie aangaande deze mijnsluitingen helemaal niet tot de conclusie dat de werkingsduur van artikel 4 moet worden verlengd, aangezien alle staatssteun die noodzakelijk is voor het ten uitvoer leggen van deze sluitingen kan worden goedgekeurd overeenkomstig de artikelen 5 en 7 van de kolenverordening.

Voorts zou de praktische impact van een dergelijke wijziging voor de periode 2008 tot en met 2010 zeer beperkt zijn. De Commissie heeft reeds de plannen inzake de toegang tot kolenreserves van Duitsland, Hongarije, Polen, het Verenigd Koninkrijk en Slowakije goedgekeurd. De plannen voor Spanje en Roemenië worden momenteel bestudeerd. Deze landen zijn goed voor het overgrote deel van de aan de kolenindustrie verleende staatssteun. Om een wijziging van de in deze plannen vervatte staatssteun te kunnen opleggen, zou de Commissie deze lidstaten dienstige maatregelen moeten voorstellen overeenkomstig artikel 17 en volgende van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag³⁴. Dit zou een aanzienlijke administratieve belasting inhouden voor zowel de Commissie als de betrokken lidstaten.

3.3 Conclusie

In het licht van het bovenstaande acht de Commissie het niet nodig een wijziging van deze verordening voor te stellen. De Commissie verzoekt het Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité, het Comité van de Regio's en alle belanghebbenden hun standpunt over dit verslag in te dienen.

³³ Bulgarije heeft geen plan inzake de toegang tot kolenreserves en mijnsluitingen aangemeld.

³⁴ PB L 83 van 27 maart 1999, blz. 1.