

Piotr Podsiadło

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

**POMOC PUBLICZNA
DLA SEKTORA GÓRNICCTWA WĘGLA
W UNII EUROPEJSKIEJ – NOWE WYZWANIA?**

Streszczenie: W artykule przedstawiono ewolucję warunków dopuszczalności pomocy publicznej dla przemysłu węglowego, począwszy od regulacji prawnych obowiązujących w ramach Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, Wspólnoty Europejskiej, a obecnie Unii Europejskiej. Sformułowano tezę, że w związku z wygaśnięciem 31 grudnia 2010 r. rozporządzenia Rady nr 1407/2002, na podstawie którego Komisja Europejska zezwalała na pomoc dla krajowego przemysłu wydobywczego w różnych państwach członkowskich, bezpośrednią przyczyną wprowadzenia kolejnej regulacji „górnictwej” pomocy publicznej w postaci decyzji Rady nr 2010/787/UE w sprawie pomocy państwa ułatwiającej zamykanie niekonkurencyjnych kopalń węgla była wzrastająca w ostatnich latach intensywność pomocy dla przemysłu wydobywczego.

Słowa kluczowe: pomoc publiczna, sektor górnictwa węgla, regulacje prawne, Unia Europejska.

1. Wstęp

Pomoc publiczna dla sektora górnictwa węgla jest uzasadniona nierównowagą konkurencyjną węgla wydobywanego w państwach członkowskich Unii Europejskiej z węglem importowanym spoza Unii. Od lat 50. XX wieku część europejskiej produkcji węgla nie mogła już konkurować na rynku, głównie z powodu obniżenia kosztów transportu węgla z krajów trzecich, zubożenia zagłębi węglowych o atrakcyjnych warunkach geologicznych oraz zwiększonych kosztów pracy. Stąd też Europejska Wspólnota Węgla i Stali, a późniejsza Wspólnota Europejska, zezwoliła państwom członkowskim na przyznawanie dotacji dla ich przemysłu węglowego w celu umożliwienia zorganizowanego procesu restrukturyzacji i zamykania.

Celem artykułu jest przedstawienie dotychczas obowiązujących warunków dopuszczalności pomocy publicznej dla sektora górnictwa węgla oraz nowej regulacji w postaci decyzji Rady nr 2010/787/UE, która od 1 stycznia 2011 r. umożliwia Komisji Europejskiej ocenę ewentualnych wniosków o pomoc dla górnictwa. Mając na uwadze zwłaszcza finansowy wymiar stosowania rozporządzenia Rady nr 1407/2002, analiza ta prowadzi do weryfikacji tezy, że bezpośrednią przy-

czyną wprowadzenia kolejnej regulacji „górnicznej” pomocy publicznej była wzrastająca w ostatnich latach intensywność pomocy dla przemysłu wydobywczego.

2. Dopuszczalność pomocy państwa dla górnictwa w ramach wspólnych reguł konkurencji

Pomoc publiczna dla sektora węglowego stanowiła przedmiot szczególnego zainteresowania wspólnotowej polityki sektorowej już od momentu podpisania w 1951 r. Traktatu o Europejskiej Wspólnocie Węgla i Stali (EWWiS)¹. Mimo że w art. 4 Traktatu o EWWiS znalazł się jednoznaczny zapis, że pomoc publiczna dla sektora górnictwa jest zakazana², to w 1964 r. Komisja Europejska usankcjonowała udzielanie pomocy państwa dla przemysłu węglowego³. Uzasadniać to miała pogarszająca się sytuacja ekonomiczna tego sektora, na którą wpływały wzrastające koszty wydobycia w państwach Wspólnoty, konkurencja tańszego węgla z importu oraz presja cenowa ze strony alternatywnych źródeł energii⁴. Kierując się przesłanką poprawy sytuacji w górnictwie, Komisja wydała pięć decyzji, które dopuszczały pomoc państwa ze względu na pokrycie kosztów procesów restrukturyzacyjnych⁵. Decyzja Komisji nr 3632, która została wydana jako ostatnia w ramach EWWiS, wprowadzała radykalniejsze podejście do generującego znaczne straty przemysłu wydobywczego i dopuszczała pomoc publiczną pod warunkiem realizacji określonych celów⁶. Wskazano wówczas na poprawę sytuacji ekonomicznej górnictwa przy uwzględnieniu cen światowych węgla (z docelowym obniżaniem wielkości

¹ Traktaty Rzymskie: <http://eur-lex.europa.eu/pl/treaties/dat/11957E/word/11957E.doc>.

² Wyrok Trybunału z dnia 23 lutego 1961 r. w sprawie 30/59 De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg przeciwko Wysokiej Władzy EWWiS, Zbiory orzecznictwa Trybunału Europejskiego 1961, s. 1, pkt 20.

³ Wyrok Sądu pierwszej instancji z dnia 24 października 1997 r. w sprawie T-239/94 Association des aciéries européennes indépendantes (EISA) przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, Zbiory orzecznictwa Trybunału Europejskiego 1997, s. II-1839, pkt 61-64.

⁴ Wyrok Sądu pierwszej instancji z dnia 7 lipca 1999 r. w sprawie T-106/96 Wirtschaftsvereinigung Stahl przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, Zbiory orzecznictwa Trybunału Europejskiego 1999, s. II-2155, pkt 62.

⁵ Były to: 1) *Decision 3/65/ECSC regarding the community system of measures taken by member states to assist the coal-mining industry*, 2) *Decision No 3/71/ECSC of the Commission of 22 December 1970 on Community rules for interventions by Member States for the benefit of the coal industry*, 3) *Commission Decision 528/76/ECSC of 25 February 1976 regarding the Community system of measures taken by the Member States to assist the coal-mining industry*, 4) *Commission Decision No 2064/86/ECSC of 30 June 1986 establishing Community rules for State aid to the coal industry*, 5) *Commission Decision No 3632/93/ECSC of 28 December 1993 establishing Community rules for State aid to the coal industry*.

⁶ K. Bolesta, *Schylek węgla, niech żyje węgiel! Pomoc państwa dla górnictwa węgla kamiennego*, [w:] *Pomoc państwa. Wybrane zagadnienia*, red. B. Kurcz, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 211.

udzielanej pomocy), przeciwdziałanie zagrożeniom sytuacji ekonomicznej i społecznej w regionach, które zostałyby szczególnie dotknięte całkowitym lub częściowym ograniczeniem działalności przedsiębiorstw sektora górnictwa, oraz wspomaganie przemysłu wydobywczego w dostosowaniu się do wymogów ochrony środowiska. Cele te miały zostać zrealizowane przy zastosowaniu wskazanych w decyzji pięciu możliwych rodzajów pomocy, tj. pomocy operacyjnej, pomocy na ograniczenie zakresu działalności, pomocy na pokrycie dodatkowych kosztów, pomocy na badania i rozwój oraz pomocy na ochronę środowiska. Podkreślić należy, że państwa członkowskie miały obowiązek udzielania każdej z wymienionych pomocy bezpośrednio z budżetu – miało to poprawić przejrzystość i umożliwić weryfikację wydatkowanych kwot. Niespełnienie tego warunku było jednoznaczne z brakiem akceptacji Komisji dla danego środka pomocy⁷.

Po wygaśnięciu w lipcu 2002 r. Traktatu o EWWiS podstawą prawną udzielania pomocy publicznej dla przemysłu węglowego stały się zapisy Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (obecnie Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – TFUE)⁸. Na podstawie art. 107 ust. 3 lit. e) oraz art. 109 TFUE zostało wydane Rozporządzenie Rady WE nr 1407/2002 z 23 lipca 2002 r. w sprawie pomocy państwa dla przemysłu węglowego⁹. Rozporządzenie to z jednej strony miało na celu umożliwienie przeprowadzenia restrukturyzacji i ograniczenie mocy produkcyjnych przedsiębiorstw sektora węglowego, z drugiej zaś – zapewnienie dostępu do zasobów węgla w celu poprawy bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej¹⁰. W dokumencie tym usankcjonowano dopuszczalność pomocy publicznej dla przemysłu węglowego na pokrycie wyłącznie kosztów związanych z wydobywaniem węgla do produkcji energii elektrycznej, skojarzonej produkcji ciepła i energii elektrycznej, produkcji koksu i opalania pieców hutniczych. Pomoc ta mogła zostać udzielona na ograniczenie działalności w tym sektorze (likwidacja niektórych kopalń) lub na dostęp do zasobów węgla. W pierwszym przypadku była to **pomoc na pokrycie bieżących strat jednostki produkcyjnej**. Kopalnie, które ponosiły straty na działalności bieżącej, mogły z pomocy skorzystać pod warunkiem przedstawienia planu likwidacyjnego (działalność danych jednostek produkcyjnych stanowić musiała część planu zamknięcia kopalń), przy czym wszystkie podmioty uprawnione do tego rodzaju pomocy musiały zakończyć działalność do koń-

⁷ Wyrok Trybunału z dnia 3 października 1985 r. w sprawie 214/83 Republika Federalna Niemiec przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, Zbiory orzecznictwa Trybunału Europejskiego 1985, s. 3053, pkt 30; Wyrok Trybunału z dnia 30 listopada 2000 r. w sprawie C-441/97 P Wirtschaftsvereinigung Stahl, Thyssen Stahl AG, Preussag Stahl AG i Hoogovens Staal BV przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, Zbiory orzecznictwa Trybunału Europejskiego 2000, s. I-10293, pkt 53.

⁸ Traktat o Unii Europejskiej i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersje skonsolidowane – Dz.Urz. UE C 83 z 30.03.2010).

⁹ Dz.Urz. WE L 205 z 2.08.2002.

¹⁰ A. Jankowska, M. Marek, *Dopuszczalność pomocy publicznej. Uregulowania wspólnotowe i krajowe*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 118.

ca 2007 r. Z kolei **pomoc na zagwarantowanie dostępu do złóż** mogła być kierowana na wsparcie inwestycji początkowych lub bieżącej produkcji, nie dłużej niż do końca 2010 r. Pomoc na inwestycje początkowe przeznaczona była dla jednostek produkcyjnych, które na podstawie opracowanego planu operacyjnego i finansowego wykazały, że wsparcie danego projektu inwestycyjnego zapewni im efektywność ekonomiczną¹¹. Pomoc na bieżącą produkcję, czyli pomoc przeznaczona na pokrycie bieżących strat produkcyjnych, mogła zostać uznana za zgodną ze wspólnym rynkiem, jeżeli działalność określonych jednostek produkcyjnych w tym samym przedsiębiorstwie tworzyła część planu dostępu do rezerw węgla oraz gdy jednostki te miały najlepsze ekonomiczne perspektywy, ze szczególnym odniesieniem do poziomu i struktury kosztów produkcji. Rozporządzenie węglowe przewidywało dodatkowo **pomoc na pokrycie kosztów nadzwyczajnych**, czyli niezwiązanych z bieżącą działalnością przedsiębiorstw sektora górnictwa węgla tzw. zobowiązań odziedziczonych, w tym zobowiązań z tytułu świadczeń socjalnych¹².

3. Praktyka udzielania pomocy publicznej dla przemysłu węglowego przez państwa członkowskie UE

W myśl wspólnotowego prawa konkurencji pomoc publiczna dla przedsiębiorstw, które prowadziły działalność w sektorze górnictwa węgla, powinna być udzielana przez państwa członkowskie z zachowaniem zasad proporcjonalności i dygresywności¹³. Z jednej strony oznaczało to, że wielkość przyznawanej pomocy powinna być adekwatna do osiągniętych rezultatów, z drugiej zaś – należało dążyć do stopniowego ograniczania pomocy państwa dla kopalń. Według opracowywanych przez Komisję tabel wyników w dziedzinie pomocy państwa (*state aid scoreboard*) środki przeznaczone na pomoc publiczną dla przemysłu wydobywczego stanowiły (w mld euro): 6,3 w 2004 r., 4,5 w 2005 r., 3,7 w 2006 r., 3,5 w 2007 r., 2,9 w 2008 r. oraz 2,7 w 2009 r. Malejąca intensywność pomocy wiązała się z zamykaniem najmniej rentownych kopalń i – pośrednio – z redukcją pomocy sektorowej na rzecz pomocy horyzontalnej, udzielanej przedsiębiorstwom niezależnie od tego, w jakich regionach i w jakich sektorach działają, a tym samym bardziej preferowanej przez Komisję (tab. 1).

¹¹ Pomoc publiczna notyfikowana na ten cel nie mogła przekroczyć 30% całkowitych kosztów projektu inwestycyjnego, którego realizacja miała umożliwić jednostkom produkcyjnym osiągnięcie konkurencyjności w stosunku do cen węgla podobnej jakości z państw trzecich.

¹² Kategorie kosztów powstałych w wyniku racjonalizacji i restrukturyzacji przemysłu węglowego zostały zamieszczone w aneksie do Rozporządzenia 1407/2002.

¹³ Wyrok Trybunału z dnia 4 kwietnia 1960 r. w sprawie 31/59 Acciaieria e Tubificio di Brescia przeciwko Wysokiej Władzy EWWiS, wraz z przedstawioną w dniu 11 lutego 1960 r. opinią rzecznika generalnego Roemer, Zbiory orzecznictwa Trybunału Europejskiego 1960, s. 71, pkt 88; Wyrok Sądu pierwszej instancji z dnia 7 lipca 1999 r. w sprawie T-106/96 Wirtschaftsvereinigung Stahl przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, Zbiory orzecznictwa Trybunału Europejskiego 1999, s. II-2155, pkt 141.

Tabela 1. Pomoc sektorowa w UE w latach 2002–2009 (w mln euro)*

Wyszczególnienie	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
UE-27	24 125	20 066	14 946	10 402	9 783	8 139	9 560	9 396
UE15	17 721	8 964	9 586	8 168	8 292	7 085	7 920	8 247
UE-12	6 405	11 101	5 360	2 234	1 491	1 054	1 640	1 150
Austria	17	16	12	12	854	7	12	9
Belgia	0	0	0	0	20	0	12	0
Bułgaria	55	99	25	10	8	3	4	0
Cypr	244	226	81	83	3	3	4	3
Czechy	3 737	2 797	63	2	3	3	75	82
Dania	84	75	163	35	39	100	82	54
Estonia	0	0	0	0	0	0	0	0
Finlandia	14	18	16	15	21	28	13	5
Francja	1 961	1 411	2 803	842	274	336	2 367	2 490
Grecja	65	23	13	8	8	9	20	233
Hiszpania	1 609	1 490	1 369	1 329	1 050	1 183	922	987
Holandia	55	66	104	90	99	56	33	13
Irlandia	316	152	102	115	110	105	105	80
Litwa	78	57	15	6	0	2	0	0
Luksemburg			0	0	0	0	0	0
Łotwa	4	7	0	1	0	0	0	0
Malta	206	99	161	165	126	111	100	74
Niemcy	11 405	4 272	3 646	3 137	2 648	2 467	2 136	2 079
Polska	611	5 926	1 958	301	216	187	774	651
Portugalia	1 055	1 108	1 008	1 268	1 280	1 935	1 282	1 280
Rumunia	946	1 181	1 829	268	547	178	106	80
Słowacja	95	71	122	132	14	61	46	23
Słowenia	21	33	700	660	20	1	19	20
Szwecja			0	15	16	14	10	7
Węgry	408	605	406	606	554	506	512	217
Wielka Brytania	681	34	54	306	257	252	251	280
Włochy	458	300	296	995	1 617	593	674	731

* Z analizy wyłączono specjalne środki pomocy wprowadzone w związku z kryzysem. Podane wartości nie uwzględniają pomocy udzielonej w sektorach rolnictwa, rybołówstwa i transportu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Commission of the European Communities: State Aid Scoreboards*, lata 2002-2009.

W trakcie obowiązywania rozporządzenia 1407/2002 decyzje Komisji dotyczyły 11 państw członkowskich, tj. Bułgarii, Czech, Francji, Hiszpanii, Niemiec, Polski, Rumunii, Słowacji, Słowenii, Węgier oraz Wielkiej Brytanii¹⁴. W latach 2004-2006 średnia wartości udzielonej pomocy dla przemysłu wydobywczego wyniosła

¹⁴ Wykaz decyzji Komisji w zakresie pomocy publicznej w sektorze transportu i węgla dostępny jest na stronie: http://ec.europa.eu/energy/coal/state_aid/doc/decisions/decisions_list.xls [dostęp: 8.03.2011].

4,84 mld euro, natomiast w porównywalnym okresie 2007-2009 stanowiła już 3 mld euro (tab. 2). Redukcja pomocy państwa stanowiła odzwierciedlenie sytuacji na rynku węgla kamiennego. Po pierwsze, konsumpcja węgla w UE zmniejszyła się w 2005 r. o 4,7% względem 2004 r., a w 2006 spadła o kolejne 5,4%. Ponadto produkcja węgla w państwach członkowskich ulegała systematycznemu ograniczeniu z powodu wzrastającego importu tańszego surowca z państw trzecich. Takie państwa, jak Bułgaria, Czechy i Francja, całkowicie zrezygnowały z udzielania pomocy na podstawie regulacji zawartych w rozporządzeniu 1407/2002. Nie wyłączało to jednakże możliwości przyznawania pomocy dla przedsiębiorstw działających w sektorze wydobywczym na podstawie ogólnych przepisów dotyczących pomocy państwa, które mają zastosowanie do wszystkich sektorów. Wskazać tu należy na określoną w art. 107 ust. 1 TFUE definicję pomocy, która odnosi się do następujących rodzajów pomocy; regionalna; na ochronę środowiska; na szkolenia; na badania i rozwój.

Tabela 2. Wielkość pomocy publicznej dla sektora górnictwa węgla wg państw członkowskich UE w latach 2004-2009 (w mln euro)

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Średnia wartość pomocy w okresie	
							2004-2006	2007-2009
UE-27	6 343,85	4 520,69	3 667,56	3 492,48	2 900,25	2 716,07	4 844,03	3 036,27
Bułgaria	9,96	8,82	6,08	0	0	0	8,29	0
Czechy	19,02	0,37	0	0	0	0	6,46	0
Francja	981,00	0	0	0	0	0	327,00	0
Hiszpania	1 282,98	1 208,79	863,64	833,08	808,50	768,75	1 118,47	803,44
Niemcy	3 232,09	2 883,83	2 470,54	2 412,46	1 809,62	1 741,00	2 862,15	1 987,69
Polska	594,60	229,51	152,90	98,61	140,89	88,12	325,67	109,21
Rumunia	54,27	70,88	96,09	104,72	82,15	67,21	73,75	84,69
Słowacja	1,48	3,86	5,68	4,01	3,84	5,29	3,67	4,38
Słowenia	16,13	15,86	16,32	0,07	17,80	16,44	16,10	11,44
Węgry	105,45	40,30	44,86	39,04	35,58	29,27	63,54	34,63
Wielka Brytania	46,87	58,45	11,45	0,47	1,88	0	38,92	0,78

Źródło: jak w tab. 1.

Analizując intensywność pomocy kierowanej do sektora górnictwa węgla, można wyróżnić 4 grupy państw członkowskich. Pierwsza obejmuje państwa, które zaprzestały dotacji węglowych dla działających kopalń (Czechy, Bułgaria, Francja, Włochy). Grupa druga to państwa udzielające pomocy operacyjnej (Rumunia).

Trzecia grupa obejmuje państwa, które postanowiły, że w ramach swojej ogólnej strategii energetycznej chcą utrzymać na rynku kopalnie węgla mające szanse na rentowność bez pomocy operacyjnej, udzielając tym samym wyłącznie pomocy inwestycyjnej (Polska, Słowenia, Wielka Brytania). Do grupy czwartej należą te państwa, które udzielają zarówno pomocy operacyjnej, jak i pomocy inwestycyjnej (Niemcy, Węgry, Słowacja, Hiszpania).

Tabela 3. Pomoc publiczna dla sektora górnictwa węgla ze względu na cel przeznaczenia (w mln euro)

Wyszczególnienie	Średnioroczna wartość pomocy					
	przeznaczonej na produkcję bieżącą		przeznaczonej na inne cele niż produkcja bieżąca		ogółem dla sektora górnictwa węgla	
	2004-2006	2007-2009	2004-2006	2007-2009	2004-2006	2007-2009
UE-27	2 866,24	1 845,32	1 961,69	1 179,50	4 827,93	3 024,82
Bułgaria	3,80	0	4,48	0	8,28	0
Czechy	0	0	6,46	0	6,46	0
Francja	44,00	0	283,00	0	327,00	0
Hiszpania	562,14	436,17	556,33	367,27	1 118,47	803,44
Niemcy	2 138,62	1 289,13	723,53	698,56	2 862,15	1 987,69
Polska	0	0	325,67	109,21	325,67	109,21
Rumunia	73,75	84,69	0	0	73,75	84,69
Słowacja	1,33	4,11	2,34	0,27	3,67	4,38
Słowenia	0	0	16,10	11,44	16,10	11,44
Węgry	42,59	31,22	20,95	3,41	63,54	34,63
Wielka Brytania	0	0	38,92	0,78	38,92	0,78

Źródło: jak w tab. 1.

Mając na uwadze dane zawarte w tab. 3, wnioskować należy, że zdecydowana większość państw wspierających krajowy przemysł wydobywczy ograniczyła pomoc dla tego sektora. Wyjątkami są jedynie Rumunia i Słowacja, gdzie można zaobserwować wzrost udzielanej pomocy operacyjnej. Zaznaczyć należy, że w rozpatrywanym okresie 2004-2009 w trzech krajach proces restrukturyzacji został zakończony (Francja, Czechy, Włochy)¹⁵. W zakresie dopuszczalnej pomocy inwestycyjnej Wielka Brytania, Polska i Słowacja ograniczyły dotacje dla kopalń, przy czym Wielka Brytania i Słowacja całkowicie sprywatyzowały swoje kopalnie będące poprzednio własnością państwa. W Polsce proces prywatyzacji jest w toku. Proces restrukturyzacji przemysłu górnictwa węglowego w tych krajach zakończył

¹⁵ Francja zamknęła swoją ostatnią kopalnię węgla w 2004 r., natomiast w 2006 r. zezwoliła prywatnemu przedsiębiorstwu, które z założenia nie miało otrzymywać żadnych dotacji, na rozpoczęcie działalności wydobywczej w nowej kopalni odkrywkowej w rejonie l'Arc (Gardanne). Republika Czeska sprywatyzowała będące poprzednio własnością państwa kopalnie węgla i zaprzestła udzielania dotacji, co doprowadziło do istotnego zmniejszenia zarówno wydobycia, jak i zatrudnienia. Natomiast Włochy posiadały jedną czynną kopalnię węgla na Sardynii, dla której nie zgłoszono Komisji pomocy państwa.

się w takim stopniu, że wszystkie kopalnie, które były dalekie od osiągnięcia progu rentowności, zaprzestały działalności. Natomiast Niemcy, Węgry, Rumunia i Hiszpania zachowały programy pomocy operacyjnej na podstawie art. 5 ust. 3 rozporządzenia węglowego. W przypadku tych państw istniało bardzo małe prawdopodobieństwo, że ich krajowy przemysł wydobywczy przetrwa bez udzielania pomocy operacyjnej¹⁶.

4. Pomoc publiczna dla sektora górnictwa węgla po 1 stycznia 2011 r.

W związku z upływającym z końcem 2010 r. terminem obowiązywania rozporządzenia 1407/2002 Komisja Europejska przedstawiła 20 lipca 2010 r. projekt nowego dokumentu określającego warunki dopuszczalności pomocy publicznej dla sektora górnictwa węgla¹⁷. Podkreślić należy, że wygaśnięcie rozporządzenia węglowego nie oznaczało automatycznego zakazu udzielania pomocy publicznej dla wskazanego sektora. Jednak przy braku nowych ram prawnych pozwalających na określone, specyficzne rodzaje pomocy państwa dla przemysłu węglowego państwa członkowskie mogłyby przyznawać pomoc wyłącznie w granicach przewidzianych ogólnymi przepisami dotyczącymi pomocy państwa, mającymi zastosowanie do wszystkich sektorów. W porównaniu z rozporządzeniem węglowym ogólne przepisy dotyczące pomocy państwa znacząco ograniczają możliwości pomocy państwa dla przemysłu węglowego, zwłaszcza – choć nie tylko – w odniesieniu do pomocy na produkcję. Implikacja ta ma istotne znaczenie dla państw członkowskich, które ponoszą wysokie koszty produkcji w stosunku do bieżących i prognozowanych światowych cen rynkowych, co oznacza, że ich produkcja węgla kamiennego jest ekonomicznie niekonkurencyjna i najprawdopodobniej taka też będzie w przyszłości. W tej sytuacji wygaśnięcie rozporządzenia węglowego zmusiłoby niektóre państwa do zamknięcia swoich kopalń węgla kamiennego. Ze względu na regionalną koncentrację kopalń węgla (np. Zagłębie Ruhry w Niemczech, północno-zachodnia Hiszpania, dolina Jiu w Rumunii) skutki społeczne jednoczesnego zamknięcia tych kopalń mogłyby być znaczące. Biorąc pod uwagę zatrudnienie w powiązanych gałęziach przemysłu, zagrożonych mogłyby być nawet 100 tys. miejsc pracy. Natychmiastowe zamknięcie kopalń, które mogłyby nastąpić po nagłym zakończeniu dotacji udzielanych na podstawie rozporządzenia 1407/2002, spowodowałoby przeciążenie regionalnych rynków pracy masowym

¹⁶ Pomyślność procesu restrukturyzacji wydaje się tu ograniczona, gdyż koszty produkcji zostały obniżone tylko nieznacznie lub wzrosły. Można zatem zakładać, że w tych krajach osiągnięte zostały granice możliwych przyrostów efektywności w górnictwie węglowym, ponieważ koszty produkcji pozostają niezwykle wysokie w porównaniu z ceną węgla na rynku światowym.

¹⁷ Komisja Europejska: Wniosek – Rozporządzenie Rady w sprawie pomocy państwa ułatwiającej zamykanie niekonkurencyjnych kopalń węgla, Bruksela 20.7.2010, KOM(2010) 372 wersja ostateczna.

napływem zwolnionych pracowników kopalń, którzy nie byłoby w stanie odpowiednio szybko znaleźć zatrudnienia w innych branżach, a zatem w ich przypadku istniałoby ryzyko długoterminowego bezrobocia. W związku z tym Komisja Europejska musiała ocenić różne warianty polityki dotyczące zaradzenia możliwym negatywnym skutkom zamknięcia kopalń, które mogłyby wystąpić po wycofaniu dotacji, zwłaszcza jeśli chodzi o ich aspekty społeczne i środowiskowe.

Na podstawie wyników oceny skutków Komisja postanowiła przedstawić wniosek w sprawie nowego rozporządzenia Rady, które z jednej strony umożliwiłoby udzielanie ograniczonej czasowo pomocy operacyjnej, z drugiej zaś – przewidywałoby pomoc na pokrycie kosztów nadzwyczajnych. Regulujący pomoc dla przemysłu węglowego nowy instrument prawny ze względów proceduralnych mógł zostać opracowany wyłącznie w formie rozporządzenia Rady na podstawie art. 107 ust. 3 lit. e) TFUE¹⁸. W dniu 10 grudnia 2010 r. została wydana decyzja Rady 2010/787/UE w sprawie pomocy państwa ułatwiającej zamykanie niekonkurencyjnych kopalń węgla¹⁹, która ma obowiązywać od 1 stycznia 2011 do 31 grudnia 2027 r. Pomoc może pokrywać wyłącznie koszty związane z węglem do produkcji energii elektrycznej, skojarzonej produkcji ciepła i energii elektrycznej, produkcji koksu i opalania pieców hutniczych w przemyśle stalowym, w przypadku gdy takie zastosowanie ma miejsce w Unii.

Decyzja Rady przewiduje dwa rodzaje pomocy. Pierwszy z nich to **pomoc na zamknięcie** (art. 3). Kopalnie ponoszące straty na działalności bieżącej mogą z takiej pomocy skorzystać pod warunkiem przedstawienia „planu likwidacyjnego”, którego termin nie wykracza poza 31 grudnia 2018 r. Wszystkie podmioty uprawnione do otrzymania tego rodzaju pomocy musiały prowadzić działalność w dniu 31 grudnia 2009 r., natomiast całkowita kwota pomocy na zamknięcie przyznanej

¹⁸ Zgodnie z art. 107 ust. 1 TFUE wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub poprzez środki państwowe w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez faworyzowanie niektórych przedsiębiorstw lub dostarczanie niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi, chyba że Traktat stanowi inaczej. Art. 107 ust. 2 TFUE stanowi, że niektóre rodzaje pomocy są automatycznie zgodne z rynkiem wewnętrznym. Z kolei w art. 107 ust. 3 TFUE wymienione zostały rodzaje pomocy, które Komisja może uznać za zgodne z rynkiem wewnętrznym. Szczególnie istotny jest art. 107 ust. 3 lit. c), który przewiduje odstępstwa dla pomocy przeznaczonej na ułatwienie rozwoju niektórych obszarów gospodarczych, o ile nie zmienia ona warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym z interesem Unii Europejskiej. Art. 107 ust. 3 lit. e) stanowi, że inne kategorie pomocy zgodne z rynkiem wewnętrznym mogą zostać określone decyzją Rady, stanowiącej większością kwalifikowaną na wniosek Komisji. Rodzaj pomocy państwa odnoszącej się do sektora górnictwa węgla wykraczał poza możliwości, jakie stwarza art. 107 ust. 3 lit. e) TFUE, zwłaszcza w zakresie pomocy operacyjnej, która udzielana jest z reguły w znacznych kwotach i na długi okres. Dlatego też Komisja zwróciła się do Rady o wykorzystanie art. 107 ust. 3 lit. e) w celu określenia kategorii pomocy państwa w sektorze węgla kamiennego, które mogą zostać uznane za zgodne z rynkiem wewnętrznym.

¹⁹ Dz.Urz. UE L 336/24 z 21.12.2010.

przez państwo członkowskie musi cechować się tendencją malejącą²⁰. Zgłoszona pomoc nie może przekraczać różnicy między przewidywanymi kosztami produkcji a przewidywanymi przychodami za dany rok produkcyjny węgla. Pomoc faktycznie wypłacona musi podlegać corocznej korekcie w oparciu o rzeczywiste koszty i przychody najpóźniej do końca roku produkcyjnego węgla następującego po roku, na który pomoc została przyznana. Ponadto kwota pomocy na jedną tonę przeliczeniową węgla nie może powodować, że ceny łącznie z dostawą węgla z obszaru Unii (tzw. ceny węgla unijnego w punkcie użytkowania) będą niższe niż ceny węgla podobnej kaloryczności z państw trzecich.

Drugi rodzaj pomocy to **pomoc na pokrycie kosztów nadzwyczajnych**, czyli kosztów powstających lub powstałych w wyniku zamknięcia jednostek produkcyjnych węgla, przy czym koszty te nie są związane z bieżącą produkcją (art. 4). Taka pomoc może być wykorzystana na pokrycie kosztów poniesionych lub rezerw dokonanych przez przedsiębiorstwa, które przeprowadzają lub przeprowadziły zamknięcie jednostek produkcyjnych węgla, w tym przez przedsiębiorstwa korzystające z pomocy na zamknięcie. Pomoc tego rodzaju może być także przeznaczona na pokrycie kosztów poniesionych przez kilka przedsiębiorstw. Wyczerpująca lista kategorii kosztów, które mogą zostać pokryte ze środków pomocy państwa, została zawarta w załączniku do decyzji Rady.

Podkreślić należy, że decyzja Rady zawiera przepisy proceduralne, które są bardzo podobne do przepisów rozporządzenia Rady nr 1407/2002. Wyjaśniają one głównie, jak tego rodzaju pomoc należy zgłaszać Komisji, aby umożliwić jej kompleksową ocenę przed rozpatrzeniem zatwierdzenia pomocy. W celu zwiększenia przejrzystości i efektywności udzielanej przez państwa członkowskie pomocy dla sektora górnictwa węgla całość pomocy otrzymanej przez przedsiębiorstwa jest wykazywana w rachunkach zysków i strat jako oddzielna pozycja przychodów, w odróżnieniu od przychodów ze sprzedaży. Maksymalna kwota pomocy dopuszczalnej na mocy decyzji Rady ma zastosowanie niezależnie od tego, czy pomoc jest finansowana w całości przez państwa członkowskie, czy jest częściowo finansowana ze środków Unii²¹. Zasady te mają umożliwić wyizolowanie środków pomocy od środków uzyskanych z normalnej działalności w celu zagwarantowania lepszej kontroli nad udzielaną pomocą publiczną.

²⁰ Obniżka musi wynosić: do końca 2013 r. – nie mniej niż 25%, do końca 2015 r. – nie mniej niż 40%, do końca 2016 r. – nie mniej niż 60%, a do końca 2017 r. – nie mniej niż 75% w stosunku do pomocy przyznanej w 2011 r. Ponadto całkowita kwota pomocy na zamknięcie dla przemysłu węglowego danego państwa członkowskiego nie może przekraczać, dla żadnego roku po 2010 r., kwoty pomocy przyznanej przez to państwo członkowskie i zatwierdzonej przez Komisję zgodnie z art. 4 i 5 rozporządzenia 1407/2002 na rok 2010.

²¹ Pomoc dopuszczalna na podstawie decyzji Rady nr 2010/787/UE nie może być łączona z inną pomocą państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu ani z innymi formami finansowania unijnego odnoszącymi się do tych samych kosztów kwalifikowalnych, jeśli tego rodzaju nakładanie się prowadzi do tego, że kwota pomocy jest wyższa niż kwota dopuszczalna na mocy niniejszej decyzji.

5. Podsumowanie

W opublikowanej w 2000 r. Zielonej Księdze dotyczącej bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej zostało sformułowane bardzo istotne – z punktu widzenia podjętego w temacie artykułu problemu – podejście metodologiczne Komisji Europejskiej odnoszące się do dopuszczalności pomocy publicznej dla sektora górnictwa i zgodności tej pomocy z zasadami rynku wewnętrznego²². Komisja podejmowała mianowicie decyzje o przyszłości przemysłu węglowego, zakładając brak istnienia jakichkolwiek możliwości osiągnięcia w tej branży konkurencyjności na rynku światowym. Występująca nierównowaga konkurencyjna pomiędzy produkcją węgla w ramach Wspólnoty a węglem importowanym spoza jej obszaru zmusiła przemysł węglowy do podjęcia zdecydowanych kroków restrukturyzacyjnych, w tym znacznej redukcji potencjału produkcyjnego. W efekcie Wspólnota stała się w znaczącym stopniu uzależniona od zewnętrznego zaopatrzenia w źródła energii pierwotnej, co naruszyło europejską strategię bezpieczeństwa podaży energii, uwzględniającą rozwój krajowych źródeł energii pierwotnej wykorzystywanych w szczególności do produkcji energii elektrycznej. W związku z powyższym Parlament Europejski 16 października 2001 r. przyjął uchwałę w sprawie europejskiej strategii bezpieczeństwa podaży energii, która uznawała znaczenie węgla jako krajowego źródła energii. Wzmocnienie bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej uzasadniało utrzymywanie możliwości produkcji węgla z uwzględnieniem finansowej pomocy państwa w tym sektorze przy jednoczesnym zwiększaniu jego efektywności i zmniejszaniu wielkości subwencji.

Zapisy Zielonej Księgi znalazły swoje odzwierciedlenie w przyjętym 23 lipca 2002 r. Rozporządzeniu 1407/2002, które było poniekąd aktem akceptacji faktu, że przemysł węglowy w Unii Europejskiej nie jest i nie będzie w stanie działać na zasadach rynkowych²³. Stąd też podstawowym celem tego dokumentu było kontynuowanie procesu restrukturyzacji sektora górnictwa w państwach członkowskich oraz poprawa bezpieczeństwa dostaw energii na rynek unijny poprzez wykorzystanie w tym celu węgla, pod warunkiem uzyskania uzasadnionych i możliwych do zaakceptowania kosztów jego pozyskiwania. Tym samym, zgodnie ze strategią bezpieczeństwa energetycznego UE, węgiel zyskał miano paliwa strategicznego, którego produkcja mogła być subsydiowana – w perspektywie do końca 2010 r. – w celu łagodzenia ewentualnych kryzysów energetycznych.

Odnosząc powyższe do postawionej we wstępie tezy, należy jednakże stwierdzić, że bezpośrednią przyczyną wprowadzenia kolejnej regulacji „górnictwej” pomocy publicznej nie była wzrastająca w ostatnich latach intensywność pomocy dla

²² *Commission of the European Communities: Green Paper – Towards a European strategy for the security of energy supply*, Brussels 29.11.2000, COM(2000) 769.

²³ K. Bolesta, wyd. cyt., s. 214.

przemysłu wydobywczego. Mając bowiem na uwadze dane liczbowe przedstawiane przez Komisję Europejską, odnotować należy, że intensywność pomocy dla sektora górnictwa węgla z roku na rok malała, wykazując tym samym tendencję malejącą. W latach 2004-2009 wartość udzielonej pomocy wynosiła odpowiednio (w mld euro): 6,3; 4,5; 3,7; 3,5; 2,9 oraz 2,7. W porównywalnych okresach 3-letnich 2004-2006 i 2007-2009 pomoc publiczna dla przemysłu wydobywczego wyniosła średnio dla wszystkich 27 państw członkowskich 4,84 i 3,03 mld euro. Tendencja ta została odzwierciedlona w Decyzji Rady 2010/787/UE stanowiącej, że niewielki udział dotowanego węgla w ogólnym koszyku energetycznym nie uzasadnia dalszego utrzymywania takich dotacji w celu zabezpieczenia dostaw energii w Unii. Ponadto polityka unijna promująca odnawialne źródła energii oraz zrównoważoną i bezpieczną gospodarkę niskoemisyjną nie uzasadnia nieograniczonego w czasie wsparcia dla niekonkurencyjnych kopalń węgla. Pomoc w ramach kategorii pomocy dopuszczonych rozporządzeniem nr 1407/2002 nie powinna być zatem kontynuowana bezterminowo²⁴.

Należy więc stwierdzić, że Decyzja Rady z 10 grudnia 2010 r. wyraża zaproponowany przez Komisję sektorowy system pomocy państwa, który trzeba traktować jako system przejściowy prowadzący do pełnego zastosowania ogólnych przepisów dotyczących pomocy państwa wobec sektora węgla. Oprócz możliwości stwarzanych przez ogólne przepisy dotyczące pomocy państwa dokument ten stwarza możliwość uznania za zgodne z rynkiem wewnętrznym dwóch rodzajów pomocy dla przemysłu węgla kamiennego, tj. pomocy na zamykanie kopalń i pomocy na pokrycie kosztów nadzwyczajnych. Pomoc na zamykanie przedsiębiorstw to pomoc operacyjna mająca na celu pokrycie bieżących strat produkcyjnych jednostek produkcyjnych, które planuje się zamknąć. Umożliwia ona proces stopniowego zamykania niekonkurencyjnych kopalń węgla i może być przyznawana jedynie w kontekście planu ostatecznego zamknięcia kopalniom, które prowadziły działalność jeszcze przed zgłoszeniem wniosku przez Komisję. Ma ona charakter malejący i musi zostać odzyskana, jeżeli kopalnia nie zostanie zamknięta. Natomiast pomoc na pokrycie kosztów nadzwyczajnych ma na celu pokrycie powstających w związku z zamknięciem kopalni kosztów, które nie są związane z bieżącą produkcją, takich jak odziedziczone zobowiązania społeczne i środowiskowe.

²⁴ Komisja, rozpatrując możliwość przedłużenia ważności dotychczas obowiązującego rozporządzenia węglowego, podniosła, że wcześniejsze doświadczenia dotyczące stosowania tego rozporządzenia pokazały, że stopień ograniczania pomocy (degresywność) oraz powiązane warunki rozporządzenia są zbyt słabe, aby zagwarantować skuteczną restrukturyzację przemysłu węglowego. Państwa członkowskie mogłyby nawet odchodzić od tego celu politycznego, zwyczajnie kontynuując udzielanie pomocy produkcyjnej dla niekonkurencyjnych kopalń bez wyraźnego zobowiązania do ich zamknięcia. Oznaczało to, że te same kopalnie mogłyby nadal być niekonkurencyjne w momencie kolejnego wygaśnięcia rozporządzenia za 10 lat. Podstawowy problem polegający na braku konkurencyjności nie zostałby rozwiązany, lecz jedynie odłożony w czasie.

Na zakończenie podjętych w artykule rozważań należy wyrazić nadzieję, że w kontekście następstw kryzysu gospodarczego i finansowego oraz uwzględniając zadeklarowany przez Komisję silniejszy nacisk na wymiar społeczny polityk formułowanych przez Unię Europejską, dodatkowy instrument prawny w postaci Decyzji Rady nr 2010/787/UE, dzięki któremu państwa członkowskie będą mogły łagodzić społeczne i regionalne skutki zamknięcia kopalń, rzeczywiście przyczyni się do poprawy spójności społecznej regionów Unii.

Literatura

- Bolesta K., *Schylek węgla, niech żyje węgiel! Pomoc państwa dla górnictwa węgla kamiennego*, [w:] *Pomoc państwa. Wybrane zagadnienia*, red. B. Kurcz, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009.
- Jankowska A., Marek M., *Dopuszczalność pomocy publicznej. Uregulowania wspólnotowe i krajowe*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009.
- Decision 3/65/ECSC regarding the community system of measures taken by member states to assist the coal-mining industry* (DzUrz z 1965 r. L 31/480).
- Decision No 3/71/ECSC of the Commission of 22 December 1970 on Community rules for interventions by Member States for the benefit of the coal industry* (DzUrz L 3/7 z 5.1.1971).
- Commission Decision 528/76/ECSC of 25 February 1976 regarding the Community system of measures taken by the Member States to assist the coal-mining industry* (DzUrz L 63 z 11.3.1976).
- Commission Decision No 2064/86/ECSC of 30 June 1986 establishing Community rules for State aid to the coal industry* (DzUrz L 177/1 z 1.7.1986).
- Commission Decision No 3632/93/ECSC of 28 December 1993 establishing Community rules for State aid to the coal industry* (DzUrz L 329 z 30.12.1993).
- Commission of the European Communities: Green Paper – Towards a European strategy for the security of energy supply*, Brussels 29.11.2000, COM(2000) 769.
- Commission of the European Communities: State Aid Scoreboard – Tabele wyników w dziedzinie pomocy państwa. Sprawozdania na temat pomocy państwa przyznanej przez państwa członkowskie w latach 2002–2009*, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/studies_reports.html.
- Decyzja Rady z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie pomocy państwa ułatwiającej zamykanie niekonkurencyjnych kopalń węgla (DzUrzUE L 336/24 z 21.12.2010).
- Komisja Europejska: Wniosek – Rozporządzenie Rady w sprawie pomocy państwa ułatwiającej zamykanie niekonkurencyjnych kopalń węgla*, Bruksela 20.7.2010, KOM(2010) 372 wersja ostateczna.
- Rozporządzenie Rady WE nr 1407/2002 z dnia 23 lipca 2002 r. w sprawie pomocy państwa dla przemysłu węglowego (DzUrzWE L 205 z 2.8.2002).
- Traktat o Unii Europejskiej i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersje skonsolidowane – DzUrzUE C 83 z 30.3.2010).
- Traktaty Rzymskie: <http://eur-lex.europa.eu/pl/treaties/dat/11957E/word/11957E.doc>.

STATE AID TO THE COAL SECTOR IN THE EUROPEAN UNION – NEW CHALLENGES?

Summary: Coal was subject to a different regime under the ECSC Treaty, which lapsed on 23 July 2002. Generally, subsidies or aids granted by the Member States were recognized as incompatible with the common market for coal and steel and were accordingly prohibited by

Article 4 CS. However, the Commission was empowered by Article 95 CS to authorise such state aid as it might consider necessary. The criterion of need was satisfied in particular where the sector concerned was in a state of exceptional crisis.

Since the expiry of the ECSC Treaty, Council Regulation No 1407/2002 has determined the categories of aid to the coal industry that may be considered compatible with the proper functioning of the common market. The Council adopted this regulation trying to strike a balance between the need to maintain coal-producing capability to guarantee access to reserves, and the need to restructure the European coal industry.

Regulation 1407/2002 was valid until 31 December 2010. The small contribution of subsidised coal to the overall energy mix no longer justifies the maintenance of such subsidies for securing the supply of energy in the Union. Council decision of 10 December 2010 on state aid to facilitate the closure of uncompetitive coal mines (2010/787/EU) marks the transition, for the coal sector, from the application of sector-specific rules to the application of general state aid rules which are applicable to all sectors. By 31 December 2027 Member States should be able to take measures to alleviate the social and regional consequences of the closure of mines, that is to say the orderly winding down of activities in the context of an irrevocable closure plan and the financing of exceptional costs, in particular inherited liabilities.