

BG

BG

BG



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 20.7.2010 г.
SEC(2010) 851

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Придружаващ документ към

предложение за регламент на Съвета относно държавната помощ за улесняване на закриването на неконкурентоспособни въглищни мини

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

СЪДЪРЖАНИЕ

1.	Въведение	2
2.	Определение на проблема	2
2.1.	Вероятно закриване на въгледобивни мини в няколко държави-членки	2
2.2.	Социално отражение от закриването на мините	3
2.3.	Отражение върху околната среда от закриването на мините	3
2.4.	Незначително въздействие върху сигурността на енергийните доставки на ниво ЕС	4
3.	Цели	4
4.	Варианти на политиката	5
5.	Анализ на въздействието	7
5.1.	Вариант 1: основен сценарий – общи правила за държавна помощ	7
5.2.	Вариант 2: насоки на Комисията	7
5.3.	Вариант 3: помощ за производство	7
5.4.	Вариант 4: Помощ за покриване на извънредни разходи (наследени задължения)	8
5.5.	Вариант 5: комбинация от варианти 3 и 4	8
5.6.	Вариант 6: удължаване на срока на действието на сегашния регламент с 10 години	8
6.	Сравнение на вариантите	8

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Помощта за въгледобивната промишленост на ЕС се урежда със специфичен за сектора правен инструмент: Регламент (ЕО) № 1407/2002 на Съвета от 23 юли 2002 година относно държавните помощи за въгледобивната промишленост (Регламент за въгледобивната промишленост).

Той се прилага само за антрацитните въглища. Другите видове въглища, например ортолигнитните, са включени в общите правила за държавна помощ на ЕС.

2. ОПРЕДЕЛЕНИЕ НА ПРОБЛЕМА

2.1. Вероятно закриване на въгледобивни мини в няколко държави-членки

Действието на Регламента за въгледобивната промишленост изтича на 31 декември 2010 г. При липса на нов правен инструмент, с който се разрешават някои специфични видове държавна помощ за въгледобивната промишленост, държавите-членки могат да

отпускат помощи само в границите, предвидени в общите правила за държавна помощ, които се прилагат за всички сектори.

В сравнение с Регламента за въгледобивната промишленост общите правила за държавна помощ значително намаляват възможностите за отпускане на държавна помощ за въгледобивната промишленост и по-специално, но не единствено, по отношение на помощите за производство. Според неотдавнашно изследване¹ обаче, някои държави-членки имат много високи производствени разходи в сравнение с настоящите и прогнозните световни цени и поради това тяхната въгледобивна промишленост е неконкурентоспособна в момента, а вероятно и в бъдеще. Особено се открояват Германия, Румъния и Испания. Въгледобивната промишленост в Унгария и Словакия също може да стане неконкурентоспособна. Съществува риск въгледобивните мини в тези страни да бъдат закрити след изтичането на Регламента за въгледобивната промишленост.

2.2. Социално отражение от закриването на мините

При сегашните мерки около 27 000 миньори все още могат да бъдат заети в Германия и Испания през 2010 г., но могат да загубят работните си места при липса на помощ за производство. В Румъния, Унгария и Словакия други 15 000 работни места в мините могат да бъдат застрашени от спирането на субсидиите. Като се вземат предвид работните места в свързаните индустрии, **до 100 000 работни места — 42 000 във въгледобивната промишленост и повече от 55 000 в свързаните с нея индустрии — могат да бъдат застрашени.**

Въпреки че загубените работни места обикновено имат ограничено отражение на ниво ЕС и върху националната статистика за безработица, тяхното **въздействие върху конкретните въгледобивни региони** е особено силно в Германия, Испания и Румъния. **Незабавното закриване на неконкурентоспособните мини ще пренасити регионалните пазари на труда с голям брой съкратени миньори**, които няма да бъдат наети достатъчно бързо в другите промишлености и поради това съществува риск да останат безработни в дългосрочен план.

2.3. Отражение върху околната среда от закриването на мините

Закриването на въгледобивните мини **спира непосредственото отрицателно въздействие на мините върху околната среда**, т.е. визуалното въздействие и въздействието върху биологичното разнообразие на ландшафта, върху подпочвените води и слягането на почвата в подземните рудници и последиците от минните отпадъци. Но при закриването на мините ще е нужно също почистване и преустройство на минните обекти и тяхното финансиране трябва да бъде осигурено.

По отношение на по-глобалния аспект на емисиите на парникови газове, въздействието от закриването на мините е неясно. Макар и при въгледобива да се отделя метан, който е мощен парников газ, технологиите за улавяне на метан са силно развити в някои „миньорски“ държави-членки. Освен това, тъй като емисиите на парникови газове са по-скоро глобален, а не локален проблем, неяснотата се увеличава,

¹ An evaluation of the needs for State aid to the coal industry (Оценка на нуждите от държавна помощ за въгледобивната промишленост), Ecogys, декември 2008 г., изследване, изготвено за Европейската комисия, вж. http://ec.europa.eu/energy/coal/consultations/2009_07_15_en.htm

когато се вземат предвид емисиите от изгарянето на въглища при производството на електроенергия.

В действителност електроцентралите, захранвани с **местни въглища, най-вероятно ще ги заменят с вносни**. От това следва, че цялостното въздействие върху емисиите на парникови газове зависи от емисиите на въгледобива в трети страни и от транспорта на въглищата до ЕС. Въздействието върху цялостния енергиен микс на ЕС е ограничено поне в краткосрочен и средносрочен план.

2.4. Незначително въздействие върху сигурността на енергийните доставки на ниво ЕС

В хода на публичната консултация, проведена с оглед на настоящата оценка на въздействието, заинтересованите страни от въгледобивната промишленост изтъкнаха, че субсидираните въглища са от основно значение за сигурността на доставките, тъй като наличието на въгледобивни мини в Европа обогатява географското разнообразие на енергийните източници и намалява зависимостта от вноса.

Малкият принос на субсидираните въглища към общия енергиен микс обаче силно ограничава способността на тези субсидии да компенсират прекъсванията на доставките. Субсидираните въглища се използват само за 5,1 % от произведената в ЕС електроенергията. Ако се вземе предвид само помощта за покриване на производствените загуби, тази стойност намалява до 1,4 % (макар че за отделните държави-членки може и да е по-висока).

Освен това **вероятността от прекъсване на доставките на вносни антрацитни въглища изглежда твърде малка, тъй като световният пазар на въглища е много по-стабилен от пазарите на други енергийни източници.** От 2000 г. насам световният търговски обем на антрацитни въглища нараства средно със 7 % на година. Значителното увеличение на капацитета в няколко държави като Индонезия и Русия показва, че може да се очаква, че световната търговия в бъдеще бързо ще нараства. С оглед на малкия дял на електроенергията, произведена от субсидирани въглища, съмнително е дали един допълнителен инструмент за държавна помощ ще бъде полезен за решаване на проблема със сигурността на доставките.

Що се отнася до краткосрочните трудности, от изследванията се вижда, че презапасяването с вносни въглища е по-ефикасно по отношение на сигурността на доставките, отколкото субсидирането на националното производство на антрацитни въглища.

3. Цели

По-мащабните хоризонтални цели на Комисията по отношение на държавната помощ и въгледобива могат да бъдат извлечени от **Стратегическия енергиен преглед**², приет от Европейския съвет и Съвета на министрите, от **Плана за действие за държавните**

² Съобщение на Комисията до Европейския Парламент, Съвета, Икономическия и Социален Комитет и Комитета на Регионите - Втори стратегически енергиен преглед - План за действие на ЕС за енергийна сигурност и солидарност, 13.11.2008 г., COM(2008) 781 окончателен.

помощи³ и от Програмата за действие в областта на околната среда 2002—2012 г.⁴: Комисията желае да прилага хоризонтални правила за държавна помощ във възможно най-голям брой сектори, а по отношение на енергийната политика подкрепя преминаването към възобновяеми енергийни източници и устойчивото екологично ползване на местни енергийни източници.

Предоставянето на постоянна държавна помощ за възледобива не съответства на мащабните цели на политиката на Комисията, особено когато то противодейства на усилията за увеличаване на конкурентоспособността или на преминаването към възобновяеми енергийни източници, макар и неговото въздействие върху конкуренцията да е твърде ограничено⁵. Но същевременно закриването на конкурентните мини може да има социални и екологични последици, които трябва да бъдат взети предвид.

Комисията определя целите на политиката, разгледани в настоящата оценка, така че да се сведат до минимум възможните вредни последици от затварянето на мините, които могат да се появят след постепенното спиране на субсидиите, по-специално във връзка с техните социални и екологични аспекти, като същевременно нарушенията на конкуренцията във вътрешният пазар се свеждат до минимум.

4. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКАТА

Оценени бяха следните пет варианта на политиката

(1) Вариант 1: Основен сценарий

Съгласно този сценарий Комисията няма да предложи нов специфичен за сектора правен инструмент, който да се прилага след изтичането на Регламента за възледобивната промишленост. От 2011 г. ще се прилагат само общите правила за държавна помощ за възглицата.

(2) Вариант 2: насоки на Комисията

Съгласно вариант 2 Комисията ще приеме насоки въз основа на член 107, параграф 3, буква в) от ДФЕС, които ще са сходни с насоките, приети за корабостроителния и металургичния сектор, и които ще позволят на държавите-членки да отпускат помощ, която се ограничава до помощ за закриване под формата на помощ за плащания на възледобивните предприятия за съкратените работници или за тези, които приемат предсрочно пенсиониране поради закриването на мините, разходите за ориентация на тези работници и разходите за професионална преквалификация. Те ще могат също да включват разходи за приключване на текущи договори (най-много за 6 месеца) или разходите, свързани с анулирането на такива договори, в зависимост от това кои

³ COM(2005) 107 окончателен, достъпен онлайн на: http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/others/action_plan/saap_en.pdf.

⁴ Решение № 1600/2002/ЕО на Европейския парламент и на Съвета за установяване на Шестата програма за действие на Общността за околната среда, ОВ L 242, 10.9.2002 г., стр. 1, вж. член 5, параграф 2.

⁵ Това е едно от условията в сегашния Регламент за възледобивната промишленост да няма отражение от субсидирането на възглица върху цените на електроенергията (вж. член 4, букви в) и д) от Регламента за възледобивната промишленост и приложение 3 към него.

разходи са по-ниски. Освен това те ще могат да включват разходите за незабавно почистване и преустройство на производствените площадки.

Срокът на действие на насоките би изтекъл в края на 2013 г., тъй като мерките за помощ следва да се отнасят единствено за закриването на въглищни мини в контекста на изтичането на срока на действие на Регламента за въгледобивната промишленост.

(3) Вариант 3: регламент на Съвета, с който се разрешава ограничена по време оперативна помощ (помощ за закриване)

Съгласно вариант 3 Комисията ще предложи регламент на Съвета въз основа на член 107, параграф 3, буква в) от ДФЕС. С регламента на държавите-членки ще се разрешава да отпускат изцяло дегресивна оперативна помощ, насочена към покриване на текущите производствени разходи, докато тя съпътства постепенното приключване на дейността в контекста на ясно определен план за закриване на мините (което се отнася само за съществуващите към момента мини). Това би представлявало постепенно прекратяване на оперативната помощ за максимален период от 10 години и най-късно до 2020 г. с дегресивност от минимум 10 % на година.

(4) Вариант 4: регламент на Съвета, с който се разрешава отпускане на помощ за извънредни разходи (наследени социални и екологични задължения)

Съгласно вариант 4 Комисията ще предложи регламент на Съвета въз основа на член 107, параграф 3, буква д) от ДФЕС. С регламента на държавите-членки ще се разрешава да отпускат помощ за социални и екологични разходи, свързани със затварянето на въглищните мини като социални осигуровки и разходите, свързани с преустройството на въгледобивни обекти, както е определено в приложението към сегашния регламент за въгледобивната промишленост.

(5) Вариант 5: комбинация между вариант 3 и вариант 4

Съгласно вариант 5 Комисията ще предложи регламент на Съвета въз основа на член 107, параграф 3, буква д) от ДФЕС, с който на държавите-членки се разрешава да отпускат както помощ за закриване (по вариант 3), така и помощ за покриване на извънредни разходи (по вариант 4).

(6) Вариант 6: удължаване на действието на сегашния регламент с 10 години

В съответствие с предпочитания вариант на повечето от заинтересованите страни във въгледобивния сектор при вариант 6 Комисията ще предложи на Съвета да продължи срока на действие на своя Регламент № 1407/2002 в сегашния му вид с още 10 години, т.е. до края на 2020 г. Следните особености отличават този вариант от вариант 5:

- помощта за производство може да бъде разрешена въз основа на член 5, параграф 3, ако експлоатацията на въпросната производствена единица е част от план за оценка на въглищните запаси. Поради това няма условие за закриването на тези мини;
- помощта за производство ще трябва да е дегресивна, така че да намалява значително, без да бъде наложена конкретна ставка на намаление;

- може да бъде отпусната помощ за първоначална инвестиция до 30 % от общата инвестиция.

5. АНАЛИЗ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

5.1. Вариант 1: основен сценарий – общи правила за държавна помощ

Основният сценарий вече беше описан в раздел 2. Другите варианти са оценени в сравнение с основния сценарий.

5.2. Вариант 2: насоки на Комисията

Въздействието на вариант 1 не се различава особено от това на вариант 2. Докато държавите-членки отпускат помощ съгласно вариант 2, това ще води до същия производствен дефицит и до същия брой закрити работни места. Разликата се състои във възможността, предоставена с вариант 2, закриването на мината да се извърши постепенно и дори да бъде отложено за няколко месеца до приключването на текущите договори. Това допринася за по-доброто организиране на социалните аспекти на затварянето на мините благодарение на по-голямата пряка помощ за засегнатите работници под формата на преквалификация, ориентиране и т.н. (което надхвърля предвиденото в регламентираните права). Финансирането на екологичните задължения ще бъде подсигурано по-добре, докато мината е в процес на закриване.

5.3. Вариант 3: помощ за производство

Докато държавите-членки възнамеряват да я отпускат, като покриват експлоатационните загуби, помощта за производство ще е в състояние да поддържа функционирането на неконкурентоспособните мини. Това няма да спаси постоянните работни места, но ще позволи постепенно намаляване на работната ръка, което ще остави време за отчитане на нейната възрастовата структура (предсрочно и нормално пенсиониране), „естествените напускания“ (без да се заместват напускащите), както и нейната квалификация (преквалификация на работниците, за да бъдат пренаети в други дейности). Тя позволява да се намали производството на неконкурентоспособните мини чрез свеждане до минимум на преките съкращения и оптимизиране на съпътстващите мерки, което позволяват работната сила да бъде пренасочена към други дейности.

Прякото отрицателно въздействие на мините върху околната среда ще продължи, докато има производство, но въздействието от емисиите на парникови газове, дължащи се на използването на въглища, остава неясно с оглед на честата им замяна с вносни въглища. Постепенното закриване обаче може да улесни вземането на превантивни мерки за защита на повърхностния ландшафт.

Опитът от икономическото и регионалното преориентиране показва, че трудовият пазар може лесно да поеме съкратената работна ръка, ако съкращенията са разпределени във времето. Това позволява програмите за преориентация и преквалификация да се изпълняват по-лесно, а за голяма част от бившите миньори да избегнат дългосрочната безработица.

5.4. Вариант 4: Помощ за покриване на извънредни разходи (наследени задължения)

Този вариант позволява на държавите-членки да гарантират финансиране на задълженията от социално (като преквалификация, пенсии и т.н.) и екологично естество (като почистване и преустройство) в рамките, например, на постепенното закриване на въгледобивните мини.

Този вид помощ позволява на въгледобивното предприятие да не отклонява средства от други, вероятно конкурентоспособни минни обекти, към мините, които ще бъдат закрити.

5.5. Вариант 5: комбинация от варианти 3 и 4

В случай на постепенно закриване на въглищните мини вероятно ще е необходима помощ за наследените задължения, както и други видове помощ, главно оперативна помощ.

Въздействието по отношение на производството и заетостта ще е много сходно с това на вариант 3, но при вариант 5 ще е възможно да се гарантира в голяма степен, че екологичните и социалните наследени задължения са взети под внимание в периода на поетапно спиране.

5.6. Вариант 6: удължаване на срока на действието на сегашния регламент с 10 години

С обикновеното удължаване на срока на действие на регламента видът отпускана в момента помощ може да бъде запазен. Този вариант би позволил на държавите-членки да се отклонят от политическата цел, като просто продължат да предоставят помощ за производство на неконкурентоспособни мини без ясен ангажимент да ги закрият. От това следва, че едни и същи предприятия могат да останат неконкурентоспособни към новата дата на изтичане на регламента след 10 години. Основният проблем, свързан с неконкурентоспособността, няма да бъде решен, а просто отложен.

Инвестиционната помощ, разрешена по този вариант, не може да допринесе за постигане на въпросните цели на политиката, т.е. в качеството на придружаваща закриването на мините мярка. В действителност инвестиционната помощ по-скоро насърчава развитието на нови дейности или увеличаване на ефективността, но те не са от значение за закриването на въгледобивните мини.

6. СРАВНЕНИЕ НА ВАРИАНТИТЕ

В оценката се оформя контрастираща картина на въздействието от различните варианти за политика:

От **икономическа гледна точка** вариант 2 (насоки) явно е за предпочитане пред основния сценарий по отношение на смекчаването на прякото икономическо въздействие върху най-засегнатите райони и промишлености.

От **социална гледна точка** вариант 5 предоставя най-добрите възможности за смекчаване на отрицателните последици от закриването на мините, особено като се има предвид географската концентрация на тези последици.

От **екологична гледна точка** резултатите са неясни. Макар и незабавното или почти незабавното спиране на производството (варианти 1, 2 и 4) със сигурност да се отрази благоприятно на околната среда в непосредствена близост с мините, положението е неясно по отношение на глобалните емисии на парникови газове, когато се вземат предвид газовете, отделяни при изгарянето на въглища за производство на електроенергия. Тази неяснота се дължи на голямата взаимозаменяемост между местните и вносните въглища. Макар и взаимозаменяемостта да не е 100 процентова, разликата между вариантите за политика ще зависи от особеностите на националните политики, благоприятстващи преминаването към други енергийни източници.

В крайна сметка **варианти 2 и 5 се открояват като най-подходящи за постигане на политическите цели.** Изборът на един от тези два варианта зависи от важността, която тези, които вземат решенията, отдават на икономическите аспекти, от една страна, и на социалните аспекти от друга страна.

Трябва да се отбележи, че различните оценени варианти бяха сравнени, като се предполага, че засегнатите държави-членки в действителност ще отпуснат помощ съгласно условията на съответните варианти. Специфичните секторни правила за държавна помощ предоставят единствено възможност, а не задължение за отпускане на държавна помощ. С оценка на въздействието не може да се предопредели решението, което държавите-членки ще вземат по отношение на държавната помощ.