

Vergaderjaar 2009–2010

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1056

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 september 2010

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij 6 fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

1. Richtlijn beleggerscompensatiestelsels (kamerstuk 22 112, nr. 1054);
2. Richtlijn depositogarantiestelsel (kamerstuk 22 112, nr. 1055);
3. Verordening staatssteun steenkolenmijnen;
4. Verordening invoer, uitvoer en doorvoer van wapens (kamerstuk 22 112, nr. 1057);
5. Richtlijn betreffende recht op informatie in strafprocedures (kamerstuk 22 112, nr. 1058);
6. Richtlijn verblijf van onderdanen van derde landen bij overplaatsing (kamerstuk 22 112, nr. 1059).

De minister van Buitenlandse Zaken,
M. J. M. Verhagen

Fiche verordening staatssteun steenkolenmijnen

1. Algemene gegevens

Titel voorstel:

Voorstel voor een verordening van de Raad betreffende staatssteun ter bevordering van de sluiting van niet-concurrentiekrachtige steenkolenmijnen.

Datum Commissiedocument

20 juli 2010

Nr. Commissiedocument

COM(2010)372

Prelex

http://ec.europa.eu/competition/sectors/energy/coal_regulation_20_07_2010_nl.pdf

Nr. impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board
SEC(2010) 850 en SEC(2010) 851 (samenvatting)

Behandelingstraject Raad

Raad van Concurrentievermogen

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Economische Zaken

Rechtsbasis, stemwijze Raad, rol Europees Parlement en comitologie

- a) *Rechtsbasis:* lid 3 onder e VWEU
- b) *Stemwijze Raad en rol Europees Parlement:* gekwalificeerde meerderheid. Geen formele rol van het Europees Parlement (EP), wel mogelijkheid voor het EP om op eigen initiatief advies te geven.

2. Samenvatting BNC-fiche

Korte inhoud voorstel:

De Commissie stelt voor om de mogelijke steunverlening vanwege technische, milieu- en sociale overwegingen aan de steenkolenmijnen te continueren. Een terugkeer naar het normale steunregime acht de Commissie om die redenen momenteel niet wenselijk. Het gaat om nationaal geld. De meest betrokken lidstaten zijn Duitsland en Spanje.

Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel
Positief

Risico's/implicaties/kansen

Positief

Nederlandse positie

Nederland is in beginsel positief over het voorliggende voorstel, maar vindt dat het voorstel te weinig waarborgen biedt om concurrentievervalsing tegen te gaan. Het huidige voorstel zal waarschijnlijk leiden tot concurrentievervalsing op de elektriciteitsmarkt. Alleen indien de Commissie extra bepalingen formuleert, zodat zij strikt kan toezien op de naleving van het voorstel, kan een dergelijke marktvervalsing voorkomen worden. Nederland roept de Commissie op tot het opnemen van aanvullende voorwaarden.

3. Samenvatting voorstel

Inhoud voorstel:

Op 31 december 2010 loopt de huidige verordening die staatssteun aan de kolenindustrie mogelijk maakt af (verordening 1407/2002 van 23 juli 2002, publicatieblad L 205/2002). In deze verordening is geen directe afbouw van steun voorzien. De Commissie acht het nog niet verantwoord de steunmogelijkheden ineens te stoppen, waarna het normale staatssteunregime van toepassing zou zijn. De Commissie acht directe stop van de steun om technische, sociale en milieuredenen niet verantwoord. Doel van het Commissievoorstel is om een overgangsregeling te creëren, waarbij operationele steun aan niet rendabele kolenmijnen op termijn beëindigd wordt net als dat gebeurd is bij de scheepsbouw- en staalindustrie. Het nieuwe voorstel maakt alleen steun mogelijk als er een definitief sluitingsplan is dat voorziet in sluiting voor 1 oktober 2014. De steun wordt beperkt op basis van reële kosten en opbrengsten. De verkoopprijzen zullen niet lager mogen zijn dan de prijzen van geïmporteerde kolen. De productie-eenheden waarop de steun van toepassing is moesten in bedrijf zijn op 31 december 2009. De steun moet degressief zijn. Om de negatieve milieueffecten van kolen te matigen legt de betrokken lidstaat plannen voor op het gebied van energie-efficiëntie, hernieuwbare energie en CO₂-opslag en -afvang. Ook moet de sluitingssteun bij de Commissie worden aangemeld. Bovendien mag steun verleend worden voor buitengewone kosten als gevolg van de mijnsluitingen. Vanwege uitloop van steunmogelijkheden naast sluitingssteun is ook steun voor buitengewone kosten mogelijk en zal de verordening geldig zijn tot en met 31 december 2026. De meest betrokken lidstaten zijn Duitsland en Spanje.

Impact assessment Commissie:

De Commissie heeft diverse beleidsopties onderzocht die een oplossing zouden kunnen bieden voor de ongunstige effecten van mijnsluitingen. De Commissie heeft met name gekeken naar economische, sociale en milieuaspecten. Moeilijkheid is dat aannames gemaakt moeten worden over van het gedrag van lidstaten, omdat het gaat om nationale subsidies. Het voorliggende voorstel waarmee zowel operationele steun als steun voor buitengewone kosten mogelijk is, komt het beste tegemoet aan bovenstaande aspecten. Hierbij heeft met name het argument van het geleidelijk afbouwen van steunmogelijkheden een rol gespeeld.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

- a) *Bevoegdheid*: artikel 107 lid 3 onder E VWEU
- b) *Functionele toets*:
 - *Subsidiariteit*: positief
 - *Proportionaliteit*: positief
 - *Onderbouwing*:
 - De subsidiariteit wordt positief beoordeeld. Staatssteun is op EU-niveau gereguleerd. Wanneer de lidstaten zelf staatssteunregeling zouden kunnen bepalen zijn de risico's te groot dat het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig wordt beïnvloed. De proportionaliteit wordt ook positief beoordeeld. Er wordt binnen enkele jaren een einde van de steun aan kolenmijnen voorzien. Het is belangrijk dat ondernemingen welke niet zonder steun kunnen bestaan, sluiten. Hierbij moet echter niet voorbij worden gegaan aan de sociale en economische gevolgen die een sluiting in bepaalde regio's kan hebben. Het voorliggende voorstel komt aan die aspecten tegemoet.

- c) *Nederlands oordeel:*
Bij het uitkomen van het State Aid Action Plan in 2005 heeft Nederland zich nog eens uitgesproken voor terugdringing van staatssteun in de EU. Bovengenoemd voorstel draagt hieraan bij. Nederland kan akkoord gaan met het voorstel van de Commissie, waarbij staatssteun aan de kolenindustrie verder langzaam wordt uitgefaseerd. Ook indien de Commissie haar voorstel onder druk van met name Duitsland en Spanje qua termijnstelling aanpast kan Nederland akkoord gaan. Bij een langere looptijd neemt de noodzaak navenant toe om de onder 9 verwoorde voorwaarden van een sterk verbeterde handhaving toe te voegen.

5. Implicaties financieel

- a) *Consequenties EG-begroting:* Er zijn geen consequenties voor de EU-begroting. De (eventuele) steun wordt uitsluitend verleend door nationale overheden in landen die kolen produceren.
- b) *Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/of decentrale overheden:* In Nederland zal door de afwezigheid van kolenmijnen geen steun onder de verordening worden verleend.
- c) *Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger:* Geen, zie b.
- d) *Administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden:* Geen, zie b.
- e) *Administratieve lasten voor bedrijfsleven en burger:* Geen, zie b.

6. Implicaties juridisch

- a) *Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid:*
Geen. In Nederland zal door de afwezigheid van kolenmijnen geen aanpassing van regelgeving noodzakelijk zijn.
- b) *Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen en kaderbesluiten), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid:*
De verordening zal na goedkeuring door de Raad van toepassing worden op 1 januari 2011. Er behoeven in Nederland geen nadere zaken geregeld te worden.
- c) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*
De voorgestelde verordening voorziet niet in een evaluatiebepaling. Nederland kan hiermee akkoord gaan. Artikel 9, tweede lid voorziet in een horizonbepaling. De verordening verstrijkt op 31 december 2026 (zie tevens onder 3. Samenvatting voorstel). Nederland kan hiermee akkoord gaan.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

- a) *Uitvoerbaarheid:* In Nederland zal door de afwezigheid van kolenmijnen de uitvoerbaarheid geen problemen opleveren.
- b) *Handhaafbaarheid:* In Nederland zijn er geen problemen met betrekking tot de handhaafbaarheid, zie a. Voor de Commissie is dit een sterk punt van aandacht.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden:

Bij uitfasering van de steun aan kolenmijnen zal de import van kolen toenemen. Dit kan de economie van derde landen als bijvoorbeeld Zuid-Afrika en Indonesië ten goede komen.

9. Nederlandse positie (belangen en eerste algemene standpunt)

Bij het uitkomen van het State Aid Action Plan in 2005 heeft Nederland zich nog eens uitgesproken voor terugdringing van staatssteun in de EU. Bovengenoemd voorstel kan hieraan bijdragen. Nederland heeft daarom in de basis sympathie met het voorstel van de Commissie, waarbij staatssteun aan de kolenindustrie verder langzaam wordt uitgefaseerd. Echter, deze staatssteun aan de kolenindustrie herbergt een wezenlijk risico tot verstoring van de interne markt van elektriciteit. Tussen Nederland en Duitsland vindt een omvangrijke handel van elektriciteit plaats: in 2008 werd 19 000 GWh uit Duitsland in Nederland ingevoerd (ca 20% van de centrale productie in Nederland, waarde circa € 1,5 miljard). Gezien deze handelsstroom is het van groot belang dat gewaarborgd wordt dat de staatsteun aan de kolenindustrie géén effect heeft op andere sectoren.

In het kader van de huidige verordening wordt de staatssteun in Duitsland uitsluitend aan RAG AG verstrekt voor wat betreft steun aan in bedrijf zijnde mijnen (2010: € 2 miljard). RAG AG is in handen van de elektriciteitsbedrijven RWE en E.On en de staalbedrijven ThyssenKrupp en ArcelorMittal. RAG AG is via dochterbedrijf (75%) Evonik actief als elektriciteitsproductiebedrijf: Evonik produceert in het westen van Duitsland 33 000 GWh (2007) met steenkool opgewekte elektriciteit. Er is dus een sterke relatie tussen de gesteunde kolenmijnen (RAG AG) en elektriciteitsbedrijven in Duitsland. Het is daarom niet verwonderlijk dat de Europese Commissie concludeert dat het toezicht op de uitvoering van de huidige Verordening problematisch is (zie «Verslag van de Commissie over de toepassing van Verordening (EG) nr. 1407/2002 van de Raad betreffende staatssteun voor de kolenindustrie», paragraaf 2.3, 23 mei 2007, COM(2007) 253). Eén belangrijk probleem is dat de Commissie géén zicht heeft op de feitelijke verhandelprijzen van steenkolen aan de elektriciteitssector; juist de bovengeschetste eigendomsverhoudingen ontnemen het zicht op de totale effecten van de steun. Er zijn immers tal van kruissubsidies mogelijk.

Een ander effect zal zijn (SEC(2010) 850, paragraaf 3.1.6) dat de nauwe koppeling tussen de gesteunde kolenwinning en de elektriciteitsproductie, er toe leidt dat de elektriciteitscentrales die nabij een mijn zijn gelegen in dienst blijven, hoewel zij oud en minder efficiënt zijn. De vernieuwing van het productiepark wordt vertraagd met een hogere uitstoot van CO₂ en andere vervuilende stoffen als gevolg.

Een probleem van een andere orde dat de Commissie in bovengenoemd document (COM(2007) 253) signaleert, is het feit dat lidstaten de sluiting van mijnen niet effectueren, hoewel de bepalingen van de Verordening hen daartoe verplichten. Het doel van de verordening wordt daardoor niet bereikt.

Een nieuwe verordening die op dezelfde leest geschoeid is als de huidige kan daarom naar oordeel van Nederland alleen gesteund worden als door middel van aanvullende maatregelen het toezicht op de naleving van de Verordening wordt verbeterd.

Met name op de naleving van artikel 3, lid 1 onder a, b, c en d zal de Commissie moeten toezien, opdat de Commissie in de toekomst kan waarborgen dat de verstoring van de mededinging ten gevolge van de staatsteun beperkt blijft tot de kolensector. De huidige rapportages met betrekking tot de verrekenprijzen zijn daartoe onvoldoende, gegeven de ontraceerbare kruissubsidiëring die binnen een holdingstructuur tussen de kolen- en elektriciteitsdochter mogelijk is. Een maatregel in dit kader zou kunnen zijn dat staatssteun uitsluitend gegeven mag worden aan mijnbouwondernemingen die economisch geheel losgemaakt zijn van

bedrijfsactiviteiten op de markten voor elektriciteit of staal. Op deze wijze wordt kruissubsidie uitgesloten.

Nederland roept de Commissie op tot het aanvullen van het voorstel met bepalingen aangaande een beter toezicht. Deze bepalingen zullen de bezwaren die de Commissie noemt in het «Verslag van de Commissie over de toepassing van Verordening (EG) nr. 1407/2002 van de Raad betreffende staatssteun voor de kolenindustrie» (23 mei 2007, COM(2007) 253; paragraaf 2.3) moeten wegnemen.