



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 20.7.2010
SEC(2010) 851

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

Documento di accompagnamento alla

**proposta di regolamento del Consiglio sugli aiuti di Stato per agevolare la chiusura
di miniere di carbone non competitive**

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

INDICE

1.	Introduzione	2
2.	Definizione del problema.....	2
2.1.	Probabile chiusura di miniere di carbone in vari Stati membri.....	2
2.2.	Impatto sociale della chiusura delle miniere	3
2.3.	Impatto ambientale della chiusura delle miniere	3
2.4.	Impatto marginale sulla sicurezza dell'approvvigionamento energetico a livello dell'UE.....	4
3.	Obiettivi.....	4
4.	Opzioni strategiche.....	5
5.	Analisi degli impatti.....	6
5.1.	Opzione 1: scenario di base - regolamentazione generale in materia di aiuti di Stato.	6
5.2.	Opzione 2: orientamenti della Commissione	7
5.3.	Opzione 3: aiuti alla produzione	7
5.4.	Opzione 4: aiuti alla copertura di oneri eccezionali (oneri residui).....	7
5.5.	Opzione 5: combinazione delle opzioni 3 e 4	7
5.6.	Opzione 6: proroga di 10 anni dell'attuale regolamento industria carboniera	8
6.	Le opzioni a confronto	8

1. INTRODUZIONE

Gli aiuti all'industria carboniera dell'UE sono disciplinati da uno strumento giuridico specifico del settore: il regolamento (CE) n. 1407/2002 del Consiglio, del 23 luglio 2002, *sugli aiuti di Stato all'industria carboniera* (in appresso “il regolamento industria carboniera”).

Tale regolamento si riferisce esclusivamente al carbone fossile. Altri tipi di carbone, come l'ortolignite, sono disciplinati dalla regolamentazione generale dell'UE in materia di aiuti di Stato.

2. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

2.1. Probabile chiusura di miniere di carbone in vari Stati membri

Il regolamento industria carboniera scade il 31 dicembre 2010. In mancanza di un nuovo quadro giuridico che autorizzi talune tipologie specifiche di aiuti di Stato all'industria carboniera, gli Stati membri possono concedere aiuti solo nei limiti previsti dalla regolamentazione generale in materia di aiuti di Stato, applicabile a tutti i settori.

Rispetto al regolamento industria carboniera, la regolamentazione generale in materia di aiuti di Stato riduce significativamente le possibilità di aiuti di Stato all'industria carboniera, in particolare, ma non soltanto, per gli aiuti alla produzione. Tuttavia, secondo uno studio recente¹, alcuni Stati membri sostengono costi di produzione molto elevati rispetto ai prezzi, correnti e previsti, sul mercato mondiale e hanno quindi una produzione non competitiva dal punto di vista economico, ad oggi e ancora più probabilmente in futuro: fra questi emergono soprattutto la Germania, la Romania e la Spagna. Anche in Ungheria e in Slovacchia l'industria carboniera rischia di diventare non competitiva. Le miniere di carbone di questi paesi rischiano di essere chiuse dopo la scadenza del regolamento industria carboniera.

2.2. Impatto sociale della chiusura delle miniere

Con le attuali politiche, nel 2010 in Germania e in Spagna i minatori ancora impiegati saranno circa 27 000, ma potrebbero rimanere disoccupati in mancanza di aiuti alla produzione. In Romania, Ungheria e Slovacchia, altri 15 000 posti di lavoro nelle miniere potrebbero essere minacciati dalla cessazione delle sovvenzioni. Prendendo in considerazione l'indotto, **i posti di lavoro a rischio potrebbero arrivare a 100 000 (42 000 nell'industria carboniera e oltre 55 000 nei settori collegati).**

Sebbene la perdita di posti di lavoro incida normalmente in misura limitata sui dati relativi alla disoccupazione a livello nazionale e dell'UE, **l'impatto nelle singole regioni carbonifere può essere molto significativo, soprattutto in Germania, Spagna e Romania. L'immediata chiusura delle miniere non competitive riverserebbe sui mercati regionali del lavoro un flusso enorme di minatori licenziati** che non potrebbero essere reinseriti rapidamente in altri settori e rischierebbero quindi di rimanere disoccupati a lungo termine.

2.3. Impatto ambientale della chiusura delle miniere

La chiusura delle miniere di carbone **arresta l'impatto negativo sull'ambiente immediatamente circostante le miniere**, come l'impatto visivo e sulla biodiversità del paesaggio, l'impatto sulle falde acquifere e i cedimenti dei terreni nelle zone di coltivazione sotterranea e l'impatto dei rifiuti dell'attività estrattiva. Ma la chiusura delle miniere richiede anche il risanamento e il ripristino dei siti minerari, operazioni che richiedono finanziamenti.

Per quanto riguarda l'aspetto più globale delle emissioni di gas a effetto serra, l'impatto della chiusura delle miniere è incerto. Sebbene l'industria carboniera rilasci metano, un gas che ha un potente effetto serra, le tecnologie di cattura del metano sono altamente sviluppate in alcuni Stati membri che hanno un'industria carboniera. Inoltre, poiché le emissioni di gas a effetto serra sono un problema di natura globale e non locale, l'incertezza aumenta se si prendono in considerazione le emissioni prodotte dalla combustione del carbone per la generazione dell'energia.

Nelle centrali energetiche a carbone, difatti, **il carbone locale sarà molto probabilmente sostituito da carbone importato.** Ne consegue che le emissioni dell'industria carboniera dei paesi terzi e il trasporto del carbone nell'UE inciderebbero sull'impatto globale sulle emissioni di gas a effetto serra. L'impatto sul mix energetico complessivo dell'UE è limitato, almeno sul breve o medio termine.

¹ Valutazione del fabbisogno di aiuti di Stato dell'industria carboniera, Ecorys, dicembre 2008, studio preparato per la Commissione europea, si veda http://ec.europa.eu/energy/coal/consultations/2009_07_15_en.htm.

2.4. **Impatto marginale sulla sicurezza dell'approvvigionamento energetico a livello dell'UE**

Durante la consultazione pubblica svolta ai fini della presente valutazione d'impatto, le parti interessate dell'industria carboniera hanno affermato che la produzione carboniera sovvenzionata è essenziale per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento, in quanto avere miniere di carbone in Europa accresce la diversità geografica delle fonti energetiche e riduce la dipendenza dalle importazioni.

Tuttavia, **il modesto contributo della produzione sovvenzionata di carbone fossile al mix energetico complessivo dell'UE limita fortemente la capacità di tali sovvenzioni di compensare le interruzioni dell'approvvigionamento.** La produzione sovvenzionata di carbone rappresenta soltanto il 5,1% della produzione di elettricità dell'UE. Prendendo in considerazione unicamente gli aiuti destinati a coprire le perdite di produzione, questa percentuale scende all'1,4% (anche se può essere maggiore per singoli Stati membri).

Inoltre, **la probabilità di interruzioni nell'approvvigionamento di carbone fossile importato risulta piuttosto modesta visto che il mercato del carbone si è dimostrato più stabile dei mercati di altre fonti energetiche.** Il carbone fossile può essere importato da una pluralità di paesi esportatori. Dal 2000 il volume mondiale del commercio di carbone fossile ha registrato una crescita media annua del 7%. La forte espansione della capacità in molti paesi, come l'Indonesia e la Russia, è indice che la rapida crescita del commercio mondiale può proseguire in futuro. Considerata l'esigua proporzione di elettricità generata da carbone sovvenzionato, non è certo che uno strumento supplementare di aiuto di Stato sia utile per risolvere i problemi di sicurezza dell'approvvigionamento.

Per quanto riguarda le interruzioni di breve durata, dagli studi emerge che l'accumulo di carbone importato è più efficiente in termini di sicurezza dell'approvvigionamento rispetto alle sovvenzioni a favore della produzione interna di carbone fossile.

3. **OBIETTIVI**

Gli obiettivi orizzontali, più ampi, della Commissione relativamente agli aiuti di Stato e al carbone si evincono dal **riesame strategico della politica energetica**² - approvato dal Consiglio europeo e dal Consiglio dei Ministri -, dal **piano d'azione nel settore degli aiuti di Stato**³ e dal **programma d'azione per l'ambiente 2002-2012**⁴: la Commissione intende applicare le norme orizzontali in materia di aiuti di Stato nel maggior numero possibile di settori e, riguardo alla politica energetica, promuove il passaggio a fonti rinnovabili di energia e un utilizzo delle fonti energetiche locali sostenibile sotto il profilo ambientale.

Un sostegno statale a tempo indeterminato all'industria carboniera non è conforme ai più ampi obiettivi strategici della Commissione, soprattutto quando contrasta con le iniziative volte a

² Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Secondo riesame strategico della politica energetica, Piano d'azione dell'UE per la sicurezza e la solidarietà nel settore energetico, COM(2008) 781 definitivo.

³ COM(2005) 107 definitivo, disponibile al seguente indirizzo Internet http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/others/action_plan/saap_en.pdf.

⁴ Decisione n. 1600/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 luglio 2002, che istituisce il Sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente, GU L 242 del 10.9.2002, pag. 1, si veda l'articolo 5, paragrafo 2.

incrementare la competitività o ad adottare fonti energetiche rinnovabili, anche se ha un effetto piuttosto limitato sulla concorrenza⁵. Al tempo stesso, tuttavia, la chiusura delle miniere non competitive può avere conseguenze sul piano sociale e ambientale che devono essere affrontate.

Secondo la Commissione, l'obiettivo strategico al quale mira la presente valutazione è **minimizzare i possibili effetti negativi della chiusura delle miniere a seguito della graduale eliminazione delle sovvenzioni, specialmente riguardo agli aspetti sociali e ambientali, e nel contempo ridurre al minimo le distorsioni della concorrenza sul mercato interno.**

4. OPZIONI STRATEGICHE

Sono state vagliate le cinque opzioni strategiche seguenti:

(1) Opzione 1: scenario di base

Secondo lo scenario di base, la Commissione non proporrà un nuovo strumento giuridico settoriale applicabile dopo la scadenza del regolamento industria carboniera. Dal 2011 il settore del carbone fossile sarà disciplinato solamente dalla regolamentazione generale in materia di aiuti di Stato.

(2) Opzione 2: orientamenti della Commissione

Secondo l'opzione 2, la Commissione adotta degli orientamenti, sulla base dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c) del TFUE, che sarebbero simili a quelli adottati nei settori siderurgico e della costruzione navale e consentirebbero agli Stati membri di accordare un sostegno, limitatamente ad aiuti per la chiusura, per coprire i pagamenti delle imprese carboniere ai minatori licenziati o che accettano la pensione anticipata a causa della chiusura della miniera, le spese per fornire consulenza a tali lavoratori e i costi di riqualificazione professionale. Gli aiuti possono anche coprire le spese per portare a termine i contratti in corso (per un massimo di 6 mesi) o le spese per rescinderli, se inferiori. Inoltre, possono coprire le spese sostenute per l'immediato risanamento e ripristino dei siti produttivi.

Tali orientamenti scadrebbero alla fine del 2013 in quanto le misure di aiuto dovrebbero riguardare unicamente la chiusura delle miniere di carbone nel quadro della scadenza del regolamento industria carboniera.

(3) Opzione 3: regolamento del Consiglio che autorizza aiuti al funzionamento di durata limitata (aiuti per la chiusura)

Secondo l'opzione 3, la Commissione elaborerebbe una proposta di regolamento del Consiglio sulla base dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera e), del TFUE. Il regolamento autorizzerebbe gli Stati membri a concedere aiuti al funzionamento regressivi volti a coprire le perdite alla produzione corrente, purché accompagnati da un sistematico smantellamento delle attività nel quadro di un piano di chiusura delle miniere ben definito (solo per le miniere già esistenti).

⁵ Una delle condizioni dell'attuale regolamento industria carboniera è che la produzione sovvenzionata di carbone non incida sui prezzi dell'elettricità (si veda l'articolo 4, lettere c) ed e), del regolamento industria carboniera e il suo allegato 3).

Questo comporterebbe una progressiva eliminazione degli aiuti al funzionamento nell'arco di un periodo massimo di 10 anni, al più tardi entro il 2020, e con una regressività del 10% l'anno.

- (4) Opzione 4: regolamento del Consiglio che autorizza aiuti alla copertura di oneri eccezionali (oneri sociali e ambientali residui)

Secondo l'opzione 4, la Commissione elaborerebbe una proposta di regolamento del Consiglio sulla base dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera e), del TFUE. Tale regolamento autorizzerebbe gli Stati membri a concedere aiuti per gli oneri sociali e ambientali connessi alla chiusura delle miniere di carbone, quali gli oneri di pagamento delle prestazioni sociali e le spese connesse al ripristino dei vecchi siti minerari, di cui all'allegato dell'attuale regolamento industria carboniera.

- (5) Opzione 5: combinazione delle opzioni 3 e 4

Secondo l'opzione 5, la Commissione elaborerebbe una proposta di regolamento del Consiglio sulla base dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera e), del TFUE, la quale autorizzerebbe gli Stati membri a concedere aiuti sia per la chiusura (come nell'opzione 3) sia a copertura di oneri eccezionali (come nell'opzione 4).

- (6) Opzione 6: proroga di 10 anni dell'attuale regolamento industria carboniera

Secondo l'opzione 6, conforme alla soluzione preferita dalla maggior parte delle parti interessate dell'industria carboniera, la Commissione presenterebbe al Consiglio una proposta per prorogare il regolamento n. 1407/2002 del Consiglio, nella sua formulazione attuale, di altri 10 anni, ovvero fino alla fine del 2020. Questa opzione si distinguerebbe dalla n. 5 per le seguenti caratteristiche:

- gli aiuti alla produzione potrebbero essere autorizzati, in base all'articolo 5, paragrafo 3, se lo sfruttamento delle unità produttive interessate si inserisce in un piano di accesso alle riserve carboniere; di conseguenza non sarebbe prevista nessuna condizione relativa alla chiusura delle miniere;
- gli aiuti alla produzione dovrebbero essere regressivi per ottenere una riduzione significativa, senza che siano imposti tassi di riduzione;
- potrebbero essere concessi aiuti agli investimenti iniziali fino ad un massimo del 30% dei costi totali di investimento.

5. ANALISI DEGLI IMPATTI

5.1. Opzione 1: scenario di base - regolamentazione generale in materia di aiuti di Stato

Lo scenario di base è già stato illustrato nella sezione 2. Le altre opzioni sono valutate rispetto allo scenario di base.

5.2. Opzione 2: orientamenti della Commissione

L'effetto dell'opzione 1 non è sostanzialmente diverso da quello dell'opzione 2. Nella misura in cui gli Stati membri concedono gli aiuti conformemente a quanto autorizzato dall'opzione 2, questa determinerà lo stesso calo della produzione e lo stesso numero di posti di lavoro persi. La differenza consiste nella possibilità offerta dall'opzione 2 di organizzare la chiusura di una miniera in modo ordinato e anche di ritardarla di qualche mese per portare a termine i contratti in corso. Questo aspetto contribuisce a gestire meglio gli aspetti sociali connessi alla chiusura, fornendo un maggiore sostegno diretto ai lavoratori interessati sotto forma di riqualificazione, consulenza ecc. (che va oltre quanto previsto dai diritti previsti per legge). Durante il processo di chiusura della miniera, il finanziamento degli oneri ambientali avrà una migliore copertura.

5.3. Opzione 3: aiuti alla produzione

Se gli Stati membri intendono concedere aiuti alla produzione, che coprono le perdite di esercizio, questa tipologia di aiuti consente di mantenere aperte le miniere non competitive. Questa soluzione non salvaguarderebbe i posti di lavoro permanenti ma permetterebbe una riduzione graduale della manodopera, in modo da tenere conto della struttura per età del personale (pensionamenti e pensionamenti anticipati), degli abbandoni spontanei (non sostituzione dei dipendenti che lasciano il posto di lavoro) e delle qualificazioni (riqualificazione dei lavoratori per impiegarli in altre attività). Essa riduce la produzione delle miniere non competitive minimizzando il numero di licenziamenti diretti e massimizzando le misure di accompagnamento che consentono il reinserimento della manodopera in altre attività.

L'impatto negativo diretto delle attività estrattive sotto il profilo ambientale continuerà finché proseguirà la produzione, ma l'incidenza sulle emissioni di gas a effetto serra derivanti dall'utilizzo del carbone rimane incerta a causa della sostituzione massiccia con carbone importato. La chiusura graduale può comunque agevolare l'adozione di misure preventive per salvaguardare il paesaggio esterno.

L'esperienza acquisita in materia di riconversione economica e regionale ha dimostrato che il mercato del lavoro può assorbire più facilmente il personale licenziato se i licenziamenti sono scaglionati nel tempo. Ciò consente di realizzare più facilmente programmi di consulenza e riqualificazione in modo da evitare che una proporzione considerevole degli ex minatori di carbone rimanga disoccupata nel lungo termine.

5.4. Opzione 4: aiuti alla copertura di oneri eccezionali (oneri residui)

Questa opzione consente agli Stati membri di garantire il finanziamento degli oneri di natura sociale (ad esempio riqualificazione, pensioni ecc.) e ambientale (ad esempio il risanamento e il ripristino) nel quadro della chiusura graduale delle miniere di carbone.

Tali aiuti permettono alla società estrattiva di non deviare risorse da altri siti estrattivi potenzialmente competitivi verso le miniere da chiudere.

5.5. Opzione 5: combinazione delle opzioni 3 e 4

Nell'eventualità di una graduale chiusura delle miniere di carbone, è probabile che siano necessari contemporaneamente aiuti per gli oneri residui e altre tipologie di aiuti, principalmente aiuti al funzionamento.

Le conseguenze in termini di produzione e posti di lavoro sarebbero molto simili a quelle dell'opzione 3, ma con l'opzione 5 sarebbe più certo che gli oneri ambientali e sociali residui siano presi a carico durante la fase di chiusura graduale.

5.6. Opzione 6: proroga di 10 anni dell'attuale regolamento industria carboniera

Con la semplice proroga del regolamento, potrebbe proseguire la concessione della tipologia di aiuti attualmente autorizzati. Questa opzione potrebbe consentire agli Stati membri di discostarsi dall'obiettivo strategico, continuando semplicemente a fornire aiuti alla produzione a miniere non competitive senza un esplicito impegno a chiuderle. Di conseguenza, alla nuova data di scadenza del regolamento, cioè fra 10 anni, le stesse società estrattive potrebbero essere ancora non competitive. Il problema di base della mancanza di competitività non sarebbe risolto, ma solo procrastinato.

Gli aiuti agli investimenti, che potrebbero essere autorizzati con questa opzione, non contribuiscono agli obiettivi strategici in questione poiché non sono una misura di accompagnamento alla chiusura delle miniere. Al contrario, gli aiuti agli investimenti promuovono lo sviluppo di nuove attività o gli incrementi di efficienza, obiettivi non pertinenti alla chiusura di una miniera di carbone.

6. LE OPZIONI A CONFRONTO

Dalla valutazione emerge un quadro contrastato dell'impatto delle varie opzioni strategiche.

Dal punto di vista economico, l'opzione 2 (gli orientamenti) sembra preferibile allo scenario di base in quanto attenua le conseguenze economiche dirette sulle regioni e sulle industrie più colpite.

Dal punto di vista sociale, l'opzione 5 offre le migliori possibilità per mitigare l'impatto negativo della chiusura delle miniere, considerata soprattutto la sua concentrazione geografica.

Dal punto di vista ambientale, i risultati sono incerti. Anche se l'ambiente circostante le miniere beneficerebbe senz'altro di un'immediata, o quasi immediata, cessazione della produzione (opzioni 1, 2 e 4), la situazione è incerta riguardo alle emissioni globali di gas a effetto serra se si tiene conto delle emissioni prodotte dalla combustione del carbone dei produttori di elettricità. Tale incertezza deriva dall'elevato tasso di sostituzione del carbone locale con carbone importato. Sebbene non si tratti di una sostituzione al 100%, la differenza fra le opzioni strategiche dipenderebbe dalle modalità adottate dalle politiche nazionali per favorire il passaggio ad altre fonti energetiche.

Nel complesso, **le opzioni 2 e 5 risultano le più adeguate ai fini del conseguimento degli obiettivi strategici**. La scelta di una di queste due opzioni dipende dal peso che i responsabili politici attribuiscono agli aspetti economici rispetto agli aspetti sociali.

È da notare che il confronto tra le varie opzioni oggetto di valutazione si è basato sull'ipotesi che gli Stati membri interessati concedano gli aiuti autorizzati da ciascuna opzione. La regolamentazione settoriale in materia di aiuti di Stato prevede solamente la facoltà e non l'obbligo di concedere aiuti di Stato; la valutazione d'impatto non può pregiudicare le decisioni che gli Stati membri adotteranno relativamente agli aiuti di Stato.