

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo, relativo a la ayuda estatal para facilitar el cierre de minas de carbón no competitivas»**

(Dictamen de iniciativa)

(2011/C 54/03)

Ponente general: **Antonello PEZZINI**

El 21 de octubre de 2010, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre la

«Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la ayuda estatal para facilitar el cierre de minas de carbón no competitivas».

El 20 de octubre de 2010 la Mesa del Comité encargó a la Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales la preparación de los trabajos en este asunto.

Dada la urgencia de los trabajos, en su 467º Pleno de los días 8 y 9 de diciembre de 2010 (sesión del 8 de diciembre de 2010), el Comité Económico y Social Europeo ha nombrado ponente general a **Antonello Pezzini** y ha aprobado por 158 votos a favor, 8 en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE considera necesario un paquete de medidas que impriman un fuerte impulso a un modelo energético sostenible y doten de un marco de referencia estable al sector, con una planificación energética que tenga en cuenta la seguridad del aprovisionamiento, el respeto de los **aspectos sociales, territoriales y medioambientales** y la **hoja de ruta para el período 2020-2050**.

1.2 El Comité recomienda que se prorrogue el Reglamento vigente (Reglamento (CE) n° 1407/2002, de 23 de julio de 2002, sobre las ayudas estatales a la industria del carbón) por un período equivalente al de la normativa a punto de expirar, sin cargas para el presupuesto de la UE y sin imponer condiciones para el cierre de las minas, pero con la posibilidad de conceder ayudas a las inversiones y a las tecnologías innovadoras (carbón limpio), así como a la formación del personal altamente cualificado en el sector de las materias primas estratégicas, y solicita la modificación de la propuesta para «facilitar la reestructuración competitiva de las minas de carbón», así como la consolidación de una reserva estratégica de la UE.

1.3 El CESE pide que se realice una verificación «intermedia “de las condiciones de competitividad del” carbón limpio» frente a las ayudas concedidas a otros recursos energéticos autóctonos en el horizonte de 2020, a las ayudas concedidas a las demás fuentes energéticas autóctonas, a la facilitación del uso del carbón en los mercados mundiales, a la volatilidad de los precios internacionales de los combustibles fósiles y al valor añadido europeo de los recursos autóctonos, así como a los costes de reconversión de las centrales eléctricas y de rehabilitación de los espacios mineros que dejen de explotarse.

1.4 El Comité estima que esta verificación en 2014 deberá efectuarse de conformidad con las disposiciones del Tratado de Lisboa sobre la nueva política energética de la UE (véase el artículo 194) y en coherencia con la estrategia de seguridad energética de la Unión y de acceso a los recursos, así como con las demás políticas de la UE en materia de investigación e innovación.

1.5 El Comité pide que en 2015 se presente un informe intermedio al Parlamento Europeo, al Consejo y al propio Comité sobre la competitividad de la política europea del carbón, que haga abstracción de la situación excepcional de la crisis actual en relación con los parámetros mencionados más arriba y los plazos pertinentes, y que ponga de relieve los avances conseguidos en materia estratégica, tecnológica, social y medioambiental, así como en la reducción de la dependencia energética.

1.6 El CESE recuerda que la UE ocupa una posición de liderazgo en la investigación y desarrollo de las tecnologías energéticas «limpias», especialmente en la captura y almacenamiento de CO<sub>2</sub>, como las “clean coal technologies”, «coal-based poly-generation “y” power generation for integrated zero emission solutions» <sup>(1)</sup>, que son parte integrante del Séptimo Programa Marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico de la Unión Europea para el período 2007-2013.

(1) Véase ZEP – Zero emissions platform, European Technology Platform for zero emissions fossil, fuel, power – Implementation Plan 2010-2012 (Plataforma tecnológica europea para las centrales eléctricas de combustibles fósiles con cero emisiones -Plan de aplicación 2010-2012) [www.zeroemissionsplatform.eu/ccs-technology/capture.html](http://www.zeroemissionsplatform.eu/ccs-technology/capture.html); conferencia sobre el Plan Estratégico Europeo para las tecnologías energéticas, organizada por la Presidencia belga, los días 15 y 16 de noviembre de 2010, Plataforma tecnología europea para las centrales eléctricas con combustibles fósiles y cero emisiones, <http://setis.ec.europa.eu/technologies/Zero-emission-fossil>.

1.7 El CESE destaca la inexistencia de problemas de falseamiento de la competencia en el mercado interior europeo, en la medida en que, tal como manifiesta la propia Comisión, no hay intercambios significativos de carbón entre los Estados miembros, pero también porque las instalaciones tecnológicas de las centrales eléctricas están calibradas para tipos particulares de carbones de referencia.

1.8 El CESE pone de relieve la plena validez de todos los aspectos mencionados en el Reglamento sobre el carbón (Reglamento (CE) n° 1407/2002) y, en especial, subraya que:

- «el desequilibrio competitivo del carbón comunitario con respecto al carbón importado ha obligado a la industria del carbón a aplicar importantes medidas de reestructuración y reducción de la actividad a lo largo de las últimas décadas;
- la Comunidad depende cada vez más de las importaciones de fuentes de energía primarias;
- la situación política mundial confiere un sentido totalmente nuevo a la evaluación de los riesgos geopolíticos y de seguridad en materia energética, así como un sentido más amplio al concepto de seguridad del abastecimiento.»

1.9 Por todo ello, y por el factor estratégico que representan los recursos energéticos, el CESE recomienda una transición eficaz hacia un nuevo modelo energético europeo sostenible, con una diversificación en la combinación energética que tenga en cuenta todas las fuentes de energía con tecnologías orientadas a la reducción de las emisiones contaminantes y calendarios viables de realización, introduciendo y preservando elementos que lo hagan menos dependiente de los recursos exógenos.

1.10 El cuanto a la eficiencia energética, la lucha contra el cambio climático y la reducción de las emisiones de CO<sub>2</sub> y de otras sustancias contaminantes, el Comité subraya la importancia de alcanzar un consenso democrático y participativo, por lo que pide encarecidamente que se refuerce y estructure en mayor medida el diálogo social **sectorial** en la industria del carbón, a distintos niveles, en el marco de la política de cohesión económica y social de la Unión Europea, en las regiones productoras de carbón para las que el cese de la actividad minera equivaldría, en la situación actual de crisis mundial, a la pérdida de más de 300 000 puestos de trabajo en zonas muy específicas.

## 2. Introducción

2.1 La Unión Europea tiene en la actualidad una producción de carbón <sup>(2)</sup> de unos 288 millones de toneladas equivalentes de carbón, de las que 122 millones corresponden a la antracita. El carbón se utiliza principalmente para la producción de electricidad, la generación de calor, la producción de acero y en otros procesos industriales. Los mayores productores de carbón son Alemania y Polonia.

(2) En el presente Dictamen se trata de «carbón», tal como se define en el artículo 2 del Reglamento (CE) n° 1407/2002 – antracita, lignito y hulla.

2.2 De los diez Estados miembros productores de carbón, seis conceden, de diversas formas, ayudas estatales al sector: principalmente Alemania y España, y en menor medida Hungría, Polonia, Rumanía, Eslovaquia y Eslovenia (aunque en este país las minas ya se han cerrado).

2.3 El Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero de 1951 incluía disposiciones claras sobre la facultad de los Estados miembros de conceder ayudas estatales a las empresas del sector del carbón y del acero: «Se reconocen como incompatibles con el mercado común del carbón y del acero, y quedarán, por consiguiente, suprimidos y prohibidos dentro de la Comunidad, en las condiciones previstas en el presente Tratado: [...] las subvenciones o ayudas otorgadas por los Estados [...] cualquiera que sea su forma». Esta prohibición total de que los Estados miembros por separado apoyaran a las empresas, recogido en el artículo 4, letra c) del Tratado, era una consecuencia lógica de la supresión de todas las medidas nacionales de protección dentro del mercado común.

2.4 No obstante, tras la creación del mercado común, pronto resultó evidente la imposibilidad de garantizar el abastecimiento energético a nivel europeo y, para permitir algunos tipos de ayudas de la UE, se utilizó el artículo 95 relativo a la aparición de circunstancias imprevistas una vez firmado el Tratado. Ello permitía la intervención de la Comunidad en caso necesario para lograr uno o más de los objetivos del Tratado.

2.5 Al expirar el Tratado CECA, el Consejo de la UE aprobó en 2002 el Reglamento (CE) n° 1407/2002, de 23 de julio de 2002, sobre ayudas estatales a la industria del carbón, que expira el 31 de diciembre de 2010. De 2003 a 2008 se aprobó la concesión de ayudas estatales por valor de más de 26 000 millones de euros.

2.6 El CESE se pronunció sobre dicho régimen <sup>(3)</sup>, apoyando «la valoración del Comité Consultivo de la CECA de que una reglamentación que tiene por objeto reforzar la seguridad del aprovisionamiento y establecer un nivel básico de fuentes de energía primaria no puede exigir al mismo tiempo la disminución constante de las ayudas a la industria hullaera».

2.7 El Comité había acogido con satisfacción «la posibilidad de que los Estados miembros puedan seguir solicitando una ayuda mínima estable para el carbón autóctono que permita el acceso a reservas fundamentales». Esto implica preservar la infraestructura en buen estado de funcionamiento, una enorme atención y medidas concretas en el delicado ámbito de la higiene y la seguridad en el lugar de trabajo, una sólida cualificación profesional y los conocimientos tecnológicos.

2.8 Por otra parte, el Comité subraya la importancia de aportar una contribución activa a este sector específico en el marco de las materias primas estratégicas autóctonas, a fin de «mejorar el atractivo de Europa para las inversiones y el empleo, reforzar la competitividad de las empresas y la cohesión social, estimular la inclinación hacia la investigación y la innovación, así como fomentar la creación y difusión de nuevos conocimientos y la formación de los recursos humanos» <sup>(4)</sup>.

(3) DO C 48 de 21.2.2002, p. 49.

(4) DO C 65 de 17.3.2006, p. 1.

2.9 Del mismo modo, el Comité reiteró que «la Comisión debería centrarse en el examen de ayudas estatales que tienen una repercusión significativa en los intercambios, sin dispersar sus recursos examinando una multiplicidad de casos con un interés predominantemente local, aclarando el significado y la interpretación del concepto de alcance local» (5).

2.10 El CESE también destacó que los «combustibles fósiles (carbón (6), petróleo y gas natural) son actualmente la espina dorsal del suministro energético europeo y mundial. Estos combustibles no perderán esa importancia en las próximas décadas y, por lo tanto, siguen siendo imprescindibles» (7).

2.11 «Una utilización más intensa de los considerables yacimientos de carbón europeos puede reducir esta dependencia.» En el caso del carbón sólo se ha extraído hasta el momento cerca de un 3 % del potencial total, estimado en unos 3 400 miles de millones de toneladas de equivalente petróleo». «Se estima que los recursos y reservas mundiales de carbón, petróleo y gas natural dependen de diversos factores (crecimiento económico, exploración, desarrollo tecnológico). Todavía durarán varias décadas (en el caso del carbón, incluso puede ser que varios siglos)...» (7).

2.12 En las perspectivas 2030-2050, elaboradas por el Centro Común de Investigación (8), el carbón seguirá siendo parte integrante de los recursos para satisfacer las necesidades energéticas durante todo el siglo XXI, con un creciente interés por limitar las emisiones de gases de efecto invernadero mediante grandes inversiones en investigación y desarrollo de aplicaciones comerciales de tecnologías de carbón limpio e intervenciones, cada vez más específicas, en las tecnologías destinadas a la captura y almacenamiento de CO<sub>2</sub>. A nivel mundial, el carbón seguirá siendo una fuente energética significativa, ya que suministrará más del 20 % de las necesidades mundiales de energía.

2.13 Como recordó el CESE (9), «después de un retroceso inicial, a partir de 2015 más o menos se prevé un aumento del consumo de carbón (como consecuencia de una mejor posición competitiva de esta fuente de energía en la producción de electricidad). Dicha evolución se deberá principalmente al aumento del precio del gas natural y a la previsible operatividad para entonces de algunas tecnologías avanzadas de combustión del carbón».

2.14 China, Estados Unidos, India, Australia y Rusia son los principales productores mundiales, con una producción de 2 761 millones de toneladas anuales para China (un 47 % de la producción mundial), 1 006 millones de toneladas anuales para Estados Unidos (un 17 %) y 247 millones de toneladas anuales para Rusia (un 4 %). La UE importa 180 millones de toneladas de carbón al año, principalmente de Rusia (30 %), Colombia (17,8 %), Sudáfrica (15,9 %) y Estados Unidos (12,8 %) (10).

(5) Véase la nota a pie de página nº 2.

(6) Antracita, lignito y hulla.

(7) DO C 28 de 3.2.2006, p. 5.

(8) *Coal of the Future (Supply Prospects for Thermal Coal by 2030-2050)*, Dirección General del Centro Común de Investigación (DG JRC), Instituto de la Energía, Petten (Países Bajos), febrero de 2007.

(9) Véase la nota a pie de página nº 9.

(10) Estados Unidos todavía desempeña un papel activo en la financiación de las centrales de carbón –tanto a nivel nacional como internacional–, lo que contradice el compromiso del Presidente Obama de eliminar progresivamente las subvenciones a los combustibles fósiles dentro del G-20.

### 3. Las propuestas actuales

3.1 La Comisión presentó recientemente seis opciones a la vista de la expiración del Reglamento (CE) nº 1407/2002, de 23 de julio de 2002, sobre las ayudas estatales a la industria del carbón.

— Opción 1: la Comisión no propondría ningún nuevo instrumento jurídico sectorial aplicable después del vencimiento del Reglamento sobre el carbón; se aplicarían solamente las normas generales en materia de ayudas estatales;

— Opción 2: adopción de directrices basadas en el artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE, que serían similares a las adoptadas en los sectores de la construcción naval y del acero (ayudas a los trabajadores despedidos o perjudicados debido a cierres de minas, para asesoría e intervenciones de reciclaje profesional, así como ayudas destinadas a la rehabilitación de los sitios);

— Opción 3: reglamento del Consejo que permita temporalmente la ayuda de funcionamiento (ayuda al cierre), ayuda de funcionamiento decreciente, siempre que vaya acompañada de un cese ordenado de las actividades en el contexto de un plan definido de cierre de la mina;

— Opción 4: reglamento que permita la ayuda para cubrir costes excepcionales (cargas sociales y ambientales heredadas) ligados al cierre de minas de carbón;

— Opción 5: reglamento sobre la base del artículo 107, apartado 3, letra e), del TFUE para conceder tanto ayudas al cierre como ayudas para cubrir costes excepcionales;

— Opción 6: prórroga por diez años (hasta 2020) del vigente Reglamento sobre el carbón, sin condiciones sobre el cierre de las minas y con la posibilidad de conceder ayudas a la inversión.

3.2 La Comisión decidió presentar una propuesta de nuevo Reglamento del Consejo basado en la opción 5, con un instrumento adicional para que los Estados miembros amortigüen el impacto social y regional de los cierres de minas y para aumentar la cohesión social de las regiones europeas.

3.3 De hecho, la propuesta de la Comisión, además de las posibilidades que ofrecen las normas generales en materia de ayudas estatales –para reforzar la dimensión competitiva de las empresas y la cohesión social, fomentar la inclinación a la investigación e innovación y promover la creación y difusión de los nuevos conocimientos y la formación de los recursos humanos–, permitiría declarar compatibles con el mercado interior dos tipos de ayuda al sector del carbón: la ayuda al cierre y la ayuda para cubrir costes excepcionales.

3.3.1 En concreto, la concesión de ayudas al funcionamiento de las minas de carbón sólo podría autorizarse en presencia de:

- un plan detallado de cierre definitivo, antes del 1 de octubre de 2014, para las minas de carbón no competitivas que estuvieran en actividad el 31 de diciembre de 2009;
- una pronunciada reducción gradual de la ayuda con el paso del tiempo: reducción del 33 % por períodos de quince meses;
- la devolución integral en caso de incumplimiento del cierre en el plazo establecido;
- la presentación de un plan nacional de medidas destinadas a mitigar el impacto del uso del carbón en el medio ambiente.

3.3.2 La concesión de las ayudas para cubrir costes excepcionales trataría de la cobertura de costes excepcionales de reestructuración y rehabilitación de los sitios no directamente relacionados con la producción corriente, así como de las cuestiones sociales y medioambientales heredadas de las minas cerradas, si únicamente son consecuencia del cierre de unidades de producción de carbón.

#### 4. Observaciones generales

4.1 El Comité lamenta no haber sido consultado por el Consejo, sobre todo, si se tienen en cuenta las competencias de la Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales (CCMI), integrada en su seno como una estructura permanente de trabajo, que asumió las competencias del Comité Consultivo de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA).

4.2 Ante todo, el CESE reivindica las competencias propias para poder pronunciarse sobre un problema de gran relevancia en materia de transformaciones industriales dentro de la UE, como lo fue para el Comité Consultivo de la CECA que se pronunció sobre el Reglamento CE n.º 1407/2002 y defendió que «reforzar la seguridad del aprovisionamiento y establecer un nivel básico de fuentes de energía primaria no puede exigir al mismo tiempo la disminución constante de las ayudas a la industria hullaera».

4.3 El CESE recuerda que el Consejo Europeo de los días 19 y 20 de marzo de 2009 respaldó la Segunda Revisión Estratégica del sector de la energía, presentada el 13 de noviembre de 2008 por la Comisión, donde se apoya la necesidad de «aprovechamiento de los recursos energéticos propios de la UE» y se reitera «la necesidad de aprovechar lo mejor posible los recursos energéticos propios, como las energías renovables, los combustibles minerales y, en aquellos países que así lo decidan, la energía nuclear».

4.4 Asimismo, el CESE recuerda que el Sexto Programa de Acción en Materia de Medio Ambiente 2002-2012 incluye entre sus objetivos «fomentar los combustibles renovables y los combustibles fósiles con bajo contenido de carbono para la generación de electricidad» y que el propio artículo 1 del Reglamento vigente sobre las ayudas estatales a la industria del carbón establece «la necesidad del mantenimiento, como medida de precaución, de una cantidad mínima de producción de carbón autóctono que permita garantizar el acceso a las reservas».

4.5 Por último, el CESE destaca que los análisis llevados a cabo a escala europea por el JRC-Instituto de la Energía de Petten indican que el carbón seguirá siendo parte integrante de los recursos para satisfacer las necesidades energéticas durante todo el siglo XXI.

4.6 El CESE acoge favorablemente las medidas que propone la Comisión en la medida en que responden a las necesidades de desarrollo competitivo de las empresas del sector y no se deben tan sólo a una lógica de no competencia <sup>(11)</sup>, en un marco de referencia común, para:

- mantener un nivel adecuado de recursos energéticos autóctonos, contribuir a la seguridad del suministro y reducir la dependencia energética;
- mantener una posición europea de liderazgo en las tecnologías extractivas inteligentes y en las tecnologías medioambientales «carbón limpio» y de captura y almacenamiento de CO<sub>2</sub>; un amplio uso de la tecnología de captura y almacenamiento de CO<sub>2</sub> sólo será posible después de 2020 y siempre que las actividades de I+D necesarias se lleven a cabo oportunamente y tengan éxito;
- responder a las deficiencias del mercado respecto de las inversiones en investigación, innovación y reestructuración, con el fin de lograr que las empresas europeas del carbón sean competitivas mediante la adquisición de nuevas tecnologías comerciales, con un coste reducido;
- responder a los objetivos de carácter social y medioambiental, con la creación de riqueza y de empleo vinculados al territorio y al desarrollo de las regiones en las que las actividades minera y extractiva, junto con las industrias conexas, sean preponderantes o exclusivas;
- aplicar el concepto de interés local al sector, dado que el impacto de intercambio intracomunitario es mínimo o nulo y, por lo tanto, sin repercusión significativa en el comercio y sin que el régimen vigente de ayudas haya generado un falseamiento sustancial de la competencia;

<sup>(11)</sup> A este respecto, tal como se indica en todos los documentos de política energética de la Comisión -desde el plan SET a la Estrategia Energética 2011/2020-, deben tomarse en consideración ciertos parámetros como los niveles competitivos de los demás recursos energéticos autóctonos de la UE en el horizonte de 2020, las ayudas concedidas a las demás fuentes energéticas autóctonas, la facilitación del uso del carbón en los mercados mundiales, la volatilidad de los precios internacionales de los combustibles fósiles y el valor añadido europeo de los recursos autóctonos, sobre todo en caso de crisis y tensiones internacionales; asimismo, cabe considerar los costes de reconversión de las centrales eléctricas y de rehabilitación de los espacios mineros que dejen de explotarse

- permitir la modernización de las centrales de producción de electricidad y el respeto de las disposiciones y los plazos de la reestructuración sectorial nacional <sup>(12)</sup>, apoyando las redes de distritos del carbón y de centros de competencia sobre la extracción y la utilización de los recursos minerales, así como los sistemas de redes para la formación de directivos altamente cualificados;
- salvaguardar el concepto de «reserva mínima estratégica “de carbón autóctono como” obligación de servicio universal del sector público», en aras de la seguridad energética con arreglo al artículo 106 del TFUE (antiguo artículo 86 del TCE);
- garantizar servicios de orientación, formación y reconversión profesional para los trabajadores y técnicos de las minas deficitarias, así como ayudas a la jubilación anticipada, en el sector y en las industrias conexas;
- desarrollar y apoyar el diálogo social sectorial europeo para las industrias extractivas y organizar foros técnicos, estructurados en redes, como el Berlin Fossil Fuel Forum;
- apoyar la difusión y el intercambio de las mejores prácticas, sobre todo desde el punto de vista técnico y medioambiental, con el fin de hacer que sean competitivas y sostenibles la producción de carbón tecnológicamente avanzada y sus aplicaciones, así como poner en marcha reestructuraciones, reconversiones y cierres (y rehabilitación <sup>(13)</sup> de los sitios) donde no sea viable esta evolución.

Bruselas, 8 de diciembre de 2010.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Staffan NILSSON

4.7 El CESE considera que el marco temporal que indica la Comisión es demasiado limitado y no responde a las exigencias de desarrollo del sector: el período 2011-2018 sería más adecuado (como lo ha sido el período 2002-2010) para verificar si las empresas del sector son competitivas, a la luz de los avances tecnológicos del mercado, especialmente en cuanto a técnicas extractivas, carbón limpio y captura y almacenamiento de carbono a bajo coste.

4.8 Del mismo modo, el CESE considera que el índice de reducción gradual es excesivo y concentrado en plazos demasiado reducidos para poder dejar margen a la recuperación de competitividad y a innovaciones en los ámbitos de la producción, carbón limpio y captura y almacenamiento de carbono. Además, las ayudas deberían premiar y no penalizar, como ocurre en la propuesta, a las empresas que recuperen márgenes de competitividad.

4.9 Respecto de los desequilibrios competitivos entre el producto importado y el autóctono, antes de recogerlos como aspectos que justifican una limitación del régimen comunitario, quizá deberían examinarse con más claridad y transparencia los regímenes de ayudas de los países exportadores. A juicio del CESE, a la hora de firmar acuerdos con terceros países, convendría, por otra parte, evaluar con mayor atención y coherencia la inserción de la obligación de respetar las normas sociales de la OIT, a fin de evitar la explotación de los mineros y garantizar condiciones óptimas de seguridad y la protección de los trabajadores contra los accidentes, en su mayor parte mortales, que se producen en las grandes centros mundiales de producción.

4.10 Por último, el CESE considera indispensable, para el futuro de la actividad del sector del carbón y de la generación de electricidad, que se facilite a las empresas europeas y a los Estados miembros un marco claro y proactivo de las ayudas horizontales que pueden destinarse a fines sociales y medioambientales, a la I+DT y la innovación, así como a la formación y cualificación profesional en el sector.

<sup>(12)</sup> Véase, por ejemplo, el plan alemán para las minas de carbón hasta 2018.

<sup>(13)</sup> «Decommissioning».