



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

013776/EU XXIII.GP
Eingelangt am 21/05/07

Bruxelles, le 21.5.2007
COM(2007) 253 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ
DES RÉGIONS**

**Rapport de la Commission sur l'application du règlement (CE) n° 1407/2002 concernant
les aides d'État à l'industrie houillère**

{SEC(2007) 602}

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

Rapport de la Commission sur l'application du règlement (CE) n° 1407/2002 concernant les aides d'État à l'industrie houillère

1. INTRODUCTION

1.1. Évolution historique des aides d'État à l'industrie houillère

Le charbon, dans ses différentes formes, allant du lignite à la houille, est une source d'énergie importante dans l'UE d'aujourd'hui. Il compte pour 17% dans la consommation totale d'énergie, et pour environ 30% dans la production d'électricité. L'UE importe plus ou moins un tiers du charbon qu'elle consomme.

Dès les années 1950, la production interne de houille ne pouvait plus, dans bon nombre de bassins, faire face à la concurrence. Cela était principalement dû à une baisse des frais de transport pour le charbon provenant des pays tiers, à l'épuisement des bassins charbonniers aux conditions géologiques favorables, et à l'augmentation du coût de la main-d'œuvre. La Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), et la Communauté européenne (CE) par la suite, ont autorisé les États membres à subventionner leur industrie houillère pour permettre la mise en œuvre d'un processus de restructuration et de fermeture ordonné.

La base juridique la plus récente de ces mesures d'aide est le règlement (CE) n° 1407/2002 du Conseil concernant les aides d'État à l'industrie houillère (ci-après dénommé « règlement sur les aides à l'industrie houillère»).¹ Il a été adopté sur la base de l'article 87, paragraphe 3, point e), du traité CE, et établit une dérogation à l'interdiction générales des aides d'État. Il autorise les aides à la fermeture (article 4), les aides au fonctionnement (article 5, paragraphe 3) les aides à l'investissement (article 5, paragraphe 2) et les aides pour les charges héritées du passé (article 7), à condition que les aides accordées au titre des article 4 et 5 soient dégressives (article 6) et que les États membres incluent les mines dans un plan d'accès à des réserves houillères, qui doit être approuvé par la Commission (article 9). Sur la base de ce règlement, la Commission a autorisé des aides d'État dans plusieurs États membres.

1.2 Contenu du rapport

La teneur du rapport est fixée à l'article 11 du règlement sur les aides à l'industrie houillère.

L'article 13 fixe les modalités de révision du règlement sur les aides à l'industrie houillère sur la base des conclusions du rapport de la Commission.

¹ JO L 205 du 2.8.2002, p. 1 *modifié par l'annexe II, point 12 des traités d'adhésion pour les élargissements de 2004 et de 2007.*

L'article 14, paragraphe 3, formule une clause de caducité selon laquelle le règlement «*s'applique jusqu'au 31 décembre 2010*».

Le contexte politique dans lequel ce rapport a été préparé est défini par la Communication de la Commission "Une politique de l'énergie pour l'Europe",² le livre vert "Une stratégie européenne pour une énergie sûre, compétitive et durable",³ la stratégie renouvelée pour le développement durable,⁴ la stratégie de Göteborg⁵ ainsi que la Communication de la Commission « Un Europe durable pour un meilleur monde : une stratégie européenne pour le développement durable ».⁶

2. RÉSULTATS DE L'APPLICATION DU RÈGLEMENT SUR LES AIDES À L'INDUSTRIE HOUILLÈRE DE 2002 À 2006

Le règlement est entré en vigueur le 24 juillet 2002. Son article 14 prévoit cependant que pendant la période comprise entre le 24 juillet 2002 et le 31 décembre 2002 les États membres peuvent accorder des aides suivant les règles de la décision n° 3632/93/CECA du 28 décembre 1993 relative au régime communautaire des interventions des États membres en faveur de l'industrie houillère (décision industrie houillère). Tous les États membres qui ont octroyé des aides durant cette période ont fait usage de cette possibilité⁷. De ce fait le règlement sur les aides à l'industrie houillère n'a commencé à être appliqué qu'à partir du 1^{er} janvier 2003.

Pour les États membres qui ont rejoint l'UE le 1^{er} mai 2004 et le 1^{er} janvier 2007, la Commission a commencé à appliquer le règlement à partir de ces deux dates respectivement. Avant cela, leurs autorités nationales compétentes en matière de concurrence appliquaient le texte du règlement sur les aides à l'industrie houillère, comme prévu dans les «accords européens». Dans la mesure où elles étaient disponibles, les données relatives à la période précédent l'adhésion ont été incluses dans le présent rapport.

Depuis la fermeture de la dernière mine de charbon en France, en 2004, onze États membres produisent des charbons relevant du règlement sur les aides à l'industrie houillère⁸. Parmi les pays candidats, la Turquie et l'ancienne République yougoslave de Macédoine produisent également du charbon relevant du règlement.

² COM(2007) 001 final.

³ COM(2006) 105 final.

⁴ Document 10117/06, adopted by the Council on 9 June 2006.

⁵ Adopted by the Council in Gothenborg on 15 and 16 June 2001.

⁶ COM(2001) 264 final.

⁷ Il s'agit de l'Espagne (décisions N 3/2002, C 17/2003), de la France (décisions N 551/2002), de l'Allemagne (décision N 550/2002) et du Royaume-Uni (decision N 740/2002).

⁸ Ledit règlement concerne les charbons de haut rang, de rang moyen et de bas rang de classe A et B, au sens de la classification établie par la commission économique pour l'Europe des Nations unies dans le système international de codification des charbons (article 2, point a) dudit règlement; le charbon de bas rang de classe C est exclu de son champ d'application. Les pays producteurs auquel le règlement s'applique sont l'Allemagne, la Bulgarie, l'Espagne, la Hongrie, l'Italie, la Pologne, la République tchèque, la Roumanie, le Royaume-Uni, la Slovaquie, et la Slovénie.

2.1. Aperçu de l'utilisation des aides d'État à l'industrie houillère et résultats du processus de restructuration

2.1.1 Aides au fonctionnement et à l'investissement (article 5, paragraphe 2 et article 5, paragraphe 3 du règlement sur les aides à l'industrie houillère)

Trois groupes d'États membres peuvent être distingués: ceux qui ont cessé de subventionner des mines en exploitation (République tchèque, France, Italie), ceux qui ont arrêté les aides aux investissements (Pologne, Slovaquie, Royaume-Uni), et ceux qui donnent des aides au fonctionnement (Bulgarie, Allemagne, Hongrie, Roumanie, Slovénie, et Espagne).

Arrêt total des subventions charbonnières

En *France*, la dernière mine de charbon a été fermée en 2004. En 2006, la France a autorisé une entreprise privée, qui ne recevra aucune subvention, à entamer des activités minières dans une nouvelle mine de charbon à ciel ouvert dans le bassin de l'Arc (Gardanne). La *République tchèque* a privatisé ses anciennes mines d'État, et a décidé de ne plus accorder de subventions. Cela a conduit à une réduction importante de la production et de l'emploi. Aujourd'hui l'entreprise minière privatisée *OKD* est concurrentielle sur le marché mondial. L'*Italie* a une mine en exploitation en Sardaigne, pour laquelle aucune aide d'État n'a été notifiée à la Commission⁹.

Dans ces trois pays, le processus de restructuration a été mené à terme.

Aides à l'investissement (article 5, paragraphe 2 du règlement sur les aides à l'industrie houillère)

Le Royaume-Uni, la Pologne et la Slovaquie ont réduit leurs subventions à l'investissement visées à l'article 5, paragraphe 2, du règlement sur les aides à l'industrie houillère. Le Royaume-Uni et la Slovaquie ont privatisé entièrement leurs anciennes mines d'État. En Pologne, le processus de privatisation est en cours. Le tableau 1 (voir SEC (2007) 602) présente le montant total des aides à l'investissement autorisées par la Commission.

Le processus de restructuration dans ces pays est terminé, en ce sens que toutes les mines qui étaient loin du seuil de rentabilité ont disparu du marché. Cependant, ces États membres ont décidé, dans le cadre de leur stratégie énergétique globale, de maintenir en activité des mines de charbon susceptibles d'être viables sans aide au fonctionnement.

Aides au fonctionnement (article 5, paragraphe 3 du règlement sur les aides à l'industrie houillère)

La Bulgarie, l'Allemagne, la Hongrie, la Roumanie et l'Espagne ont décidé de maintenir des régimes d'aide au fonctionnement. Les entreprises charbonnières nationales de ces pays ont peu de chances de se maintenir en vie sans ces aides au fonctionnement. La réussite du processus de restructuration semble limitée, puisque les coûts de production n'ont été que faiblement réduits, lorsqu'ils n'ont pas été augmentés¹⁰. Dans ces pays, il semble que les

⁹ La Commission instruit actuellement une plainte selon laquelle l'Italie accorderait une aide d'État à la mine en question.

¹⁰ Voir décision N 552/2005, concernant les aides d'État octroyées par l'Allemagne à l'industrie houillère en 2006

progrès susceptibles d'être réalisés sur le plan de l'efficacité dans les mines de charbon aient atteint leurs limites. Les coûts de production restent extrêmement élevés par rapport aux prix mondiaux du charbon (Voir SEC (2007) 602: tableau 2 basé sur les chiffres de 2006¹¹).

Le prix moyen du charbon importé était de 60 euros/tec dans la seconde moitié de 2005¹², soit moins de la moitié du coût de production moyen en Espagne, Allemagne et Hongrie. Ces mines ne sont donc pas structurellement concurrentielles sur le marché mondial. Le tableau 3 (voir SEC (2007) 602) présente le montant total des aides au fonctionnement autorisées par la Commission. En Espagne, l'électricité produite à partir de ce charbon compte pour 4% de l'ensemble de l'électricité produite. En Allemagne et en Hongrie les chiffres correspondants sont de 10% et de 0,1% respectivement.

La Hongrie prévoit de supprimer les aides au fonctionnement en 2014. L'Allemagne à l'intention de le faire en 2018.

2.1.2 Aides à la fermeture (article 4 du règlement sur les aides à l'industrie houillère) et aides pour les charges héritées du passé (article 7 dudit règlement)

Le règlement sur les aides à l'industrie houillère prévoit deux instruments différents pour faciliter la fermeture des mines qui ne sont pas concurrentielles sur le marché mondial: les aides à la fermeture, qui couvrent les pertes d'exploitation des mines jusqu'à la date de fermeture, et les aides pour les charges héritées du passé qui couvrent certaines catégories de charges sociales et environnementales résultant de l'activité minière¹³.

Aides à la fermeture (article 4 du règlement sur les aides à l'industrie houillère)

Des mines non rentables ont été fermées dans tous les États membres producteurs de charbon, à l'exception de l'Italie. *L'Allemagne, l'Espagne et la France* ont accordé des aides au titre de l'article 4 du règlement pour atténuer les conséquences sociales de la fermeture des mines. Le montant des aides octroyées est présenté dans le tableau 4 (voir SEC (2007) 602). Dans la période de 2003 à 2006, la France a fermé deux mines, l'Allemagne également, et l'Espagne a fermé huit unités de production et s'est engagée à en fermer encore neuf pour la fin de 2007¹⁴.

Des mines ont également été fermées dans d'autres États membres au cours de cette période. Deux mines ont été fermées en Hongrie, une en Slovaquie, et trois en Pologne. Ces fermetures n'ont pas donné lieu à des aides.

¹¹ La Bulgarie et la Roumanie doivent notifier leurs plans d'accès à des réserves houillères à la Commission le 30 avril 2007 au plus tard. La Commission a reçu la notification du plan de la part de la Roumanie dans les délais prescrits et a procédé à son examen.

¹² Voir le rapport de la Commission établi en application du règlement (CE) n° 405/2003 du Conseil du 27 février 2003 relatif à la surveillance communautaire des importations de houille origininaire de pays tiers publié à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/energy/coal/market_pricing/doc/price_post_2002/hard_coal_electricity_semester_2005_2_eur25.pdf

¹³ Annexe du règlement sur les aides à l'industrie houillère

¹⁴ La Commission vérifie actuellement si cet engagement est respecté.

Aides pour les charges héritées du passé (article 7 du règlement sur les aides à l'industrie houillère)

Dans la *République tchèque* et en *France*, l'État continue à donner des subventions pour couvrir les charges sociales et environnementales héritées du passé. Les entreprises minières encore en exploitation ne semblent toutefois pas bénéficier de ces paiements¹⁵.

Les autres États membres, à l'exception de la Hongrie et de l'Italie, ont pris dans une certaines mesure à leur compte les charges sociales et environnementales héritées du passé non seulement pour les mines fermées, mais également pour celles qui sont encore exploitées¹⁶. Le tableau 5 (voir SEC (2007) 602) présente le montant total des aides pour les charges héritées du passé autorisées par la Commission.

2.1.3 Évolution de la production minière et de l'emploi

Dans l'UE à 25 la production minière et l'emploi ont régressé globalement dans la période de 2003 à 2006. L'évolution est présentée pays par pays dans le tableau 6 (production minière annuelle de 1998 à 2004 présentée dans le document SEC (2007) 602) et dans le tableau 7 du même document (emplois miniers en 2004).

2.2 Rôle des sources d'énergie indigènes dans l'ensemble des énergies utilisées dans l'UE et incidences des subventions charbonnières sur le marché intérieur de l'énergie

2.2.1 Rôle des sources d'énergie indigènes dans l'ensemble des énergies utilisées dans l'UE

La consommation d'énergie primaire affiche une grande diversité en ce qui concerne les combustibles utilisés. Le combustible primaire le plus important pour la plupart des États membres est le pétrole, suivi du gaz naturel. C'est ce qu'illustre la diagramme 1 (voir SEC (2007) 602).

L'utilisation des combustibles fossiles indigènes diffère largement d'un État membre à l'autre, en fonction des conditions géologiques et du degré d'exploitation des ressources. En dehors du charbon, il y a une production de gaz (Danemark, France, Allemagne, Hongrie, Pays-Bas, Royaume-Uni), de pétrole (République tchèque, Allemagne, Hongrie, Royaume-Uni), de schistes bitumeux (Estonie) et de tourbe (dans plusieurs États membres; utilisée en particulier en Irlande et en Finlande).

En ce qui concerne la production d'électricité, la plupart des États membres utilisent un éventail varié de combustibles dans leurs centrales électriques. Cet éventail diffère d'un pays à l'autre, mais on constate une prépondérance du charbon, du gaz, de l'énergie nucléaire et de

¹⁵ Les règles relatives aux aides d'État n'assurent pas une pratique cohérente pour le traitement de ces aides. En ce qui concerne la République tchèque, la Commission a autorisé une aide d'État pour les charges environnementales (affaire CZ 45 et 110/2004). Elle a décidé d'ouvrir une enquête d'office pour les aides d'État relatives aux charges sociales héritées du passé. Cette affaire est actuellement en cours.

¹⁶ Cela a été approuvé par la Commission par les décisions N 574/2004 (Pologne), N 27 et 53/2005, N 419/2005, N 168/2005, NN 9/2006 et N 387/2006 (Slovaquie), N 421/2003 et N 321/2004 (France), N 746 et N 474/2002, N 493/2003, N 320/2004, N 497/2004, N 552/2005 (Allemagne), N 20/2003 (Royaume-Uni) C 14/2004 (Espagne), et, avant l'adhésion, par l'autorité nationale slovène compétente en matière de concurrence.

l'énergie hydraulique (voir SEC (2007) 602, diagramme 2). Le charbon joue un rôle prédominant, puisqu'il compte pour 30% dans la production d'électricité. Un tiers de cette énergie électrique¹⁷ est produit à partir de charbon de bas rang de classe C (*ortho-lignite*), qui est exclu du champ d'application du règlement sur les aides à l'industrie houillère. Un autre tiers est produit à partir de charbon indigène pouvant bénéficier des aides d'État en vertu du règlement sur les aides à l'industrie houillère. Le tiers restant est produit à partir de charbon importé. Des aides au fonctionnement ou à l'investissement sont accordées pour environ 45% du charbon indigène pouvant bénéficier d'aides en application du règlement sur les aides à l'industrie houillère. Autrement dit, le charbon indigène subventionné sert de combustible pour 4,5% de la production d'électricité dans l'UE.

Comme le montre le diagramme 3 du document SEC (2007) 602, l'utilisation des sources d'énergie renouvelables indigènes a augmenté au cours des dernières années dans l'UE à 25. Les sources d'énergie renouvelables comptent aujourd'hui pour environ 6% de la consommation totale d'énergie, et pour environ 16% de la consommation totale d'électricité. Une nouvelle augmentation est attendue, depuis que les États membres ont adopté des objectifs pour la production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables en application de la directive 2001/77/CE relative à la promotion de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables sur le marché intérieur de l'électricité¹⁸. La Commission a adopté le 10 janvier 2007 une «feuille de route pour les sources d'énergie renouvelables»¹⁹ dans laquelle elle propose l'établissement d'un objectif obligatoire fixant à 20% la part que les énergies renouvelables devront atteindre en 2020 dans la consommation d'énergie de l'UE. Cet objectif a été approuvé par le Conseil européen lors de sa réunion des 8 et 9 mars 2007.

2.2.2 Incidences des subventions charbonnières sur le marché intérieur de l'énergie

Les aides d'État à l'industrie houillère peuvent avoir des effets sur trois marchés de produits différents: le marché du charbon, le marché de l'acier et le marché de l'électricité. Elles ont aussi des répercussions sur le secteur de l'outillage de mines et le secteur des éco-technologies.

Incidences sur le marché du charbon

Le charbon existe dans des qualités très différentes. Les prix payés et les utilisations possibles diffèrent en fonction de la qualité. Il faudra donc probablement distinguer, du point de vue de la concurrence, plusieurs marchés de produits pour le charbon²⁰. La dimension régionale de ces marchés de produits a également des chances d'être variable, puisque les charbons de haut rang et de rang moyen peuvent être transportés facilement, et qu'ils ont des débouchés à l'échelle mondiale, alors que pour les charbons de bas rang la Commission a estimé que les frais de transport restreignent les limites géographiques du marché de produits²¹.

¹⁷ Soit 10% de la production totale d'électricité.

¹⁸ JO L 283 du 27 octobre 2001, p. 33.

¹⁹ COM(2006) 848 final.

²⁰ Dans l'affaire IV M.402, PowerGen/NRG Energy/Morrison Knudsen/Mibrag, la Commission a conclu qu'il y avait un marché de produit distinct pour le lignite. Voir http://ec.europa.eu/comm/competition/mergers/cases/decisions/m402_en.pdf

²¹ Dans l'affaire IV M.402, la Commission a estimé que le marché géographique du lignite était régional (en l'occurrence, l'Allemagne de l'Est). Dans la décision N 597/2004 *Lignite Hodonin s.r.o.*, La Commission a constaté qu'il y avait un commerce transfrontalier de lignite, mais seulement entre pays

Les aides d'État à l'industrie houillère ont un effet sur le marché du charbon puisqu'elles maintiennent en vie des entreprises et des mines qui, sans elles, devraient fermer. Cependant, la distorsion du marché à l'intérieur de l'Union européenne semble être limitée du fait que l'essentiel du charbon subventionné relevant du règlement sur les aides à l'industrie houillère est consommé sur le marché national. En dehors de la Pologne et, dans une moindre mesure, de la République tchèque aucun pays n'est exportateur de charbon. Cela permet de penser qu'il n'y a pratiquement pas de concurrence entre les charbons produits dans les différents États membres²². Les consultations effectuées par la Commission pour préparer le présent rapport confirment cette analyse.

En ce qui concerne le charbon de bas rang, l'influence des aides d'État semble être réduite du fait que les frais de transport pour cette qualité de charbon sont élevés, et que la concurrence entre les mines est très faible, l'essentiel de la production étant utilisée dans des centrales électriques peu éloignées²³.

Incidences sur le marché de l'électricité

Pour éviter que les aides d'État à l'industrie houillère aient des répercussions sur le marché de l'électricité, le règlement prévoit une clause de sauvegarde à l'article 4, point e).

La réponse donnée par trois O.N.G. environnementales²⁴ à la consultation organisée par la Commission laisse cependant entendre que les subventions en faveur du charbon ont faussé en faveur de charbon le jeu de la concurrence sur le marché de la production d'électricité. Selon ces O.N.G., *le secteur de l'énergie serait loin d'offrir des conditions de concurrence égales à toutes les sources d'approvisionnement. Les options en faveur des énergies polluantes, comme le charbon et le nucléaire, auraient bénéficié du soutien des pouvoirs publics pendant des dizaines d'années, souvent sur des marchés fortement protégés et monopolistiques.*

Une étude réalisée par *Europe Economics* pour la Commission a analysé cette question en détail, et a conclu que les aides d'État à l'industrie houillère ont seulement pour effet de déterminer la source du charbon, autrement dit, elles ne pèsent que sur la décision d'acheter du charbon indigène ou du charbon importé. L'étude n'a trouvé aucune indication montrant que les aides d'État à l'industrie houillère auraient pour effet de modifier la composition de l'éventail des combustibles, autrement dit, de toucher à la part du charbon dans la production d'électricité. Cet avis est appuyé par la réponse donnée par EURELECTRIC dans le cadre de la consultation des parties prenantes.

La Commission estime que l'application combinée des dispositions de l'article 4, points c) et e) devrait permettre d'exclure que les subventions en faveur du charbon aient un impact sur le marché de l'électricité²⁵.

La Commission note cependant que les aides d'État à l'industrie houillère peuvent avoir un effet sur le marché intérieur de l'électricité en ce qui concerne, notamment, les décisions

²² voisins et sur de courtes distances. Le marché géographique peut donc, dans des cas particuliers, être une région s'étendant sur le territoire de plus d'un État membre.

²³ La seule indication de l'existence d'une telle concurrence concerne l'Allemagne, qui a remplacé une partie de sa production intérieure par des importations de charbons polonais et tchèques.

²⁴ Voir IVM.402 et N 597/2004 *Lignite Hodonin s.r.o.*

²⁵ Bureau européen de l'environnement, Climate Action Network et Greenpeace.

²⁵ Voir également à cet égard le point 2.3.1 ci-après.

d'investissement dans de nouvelles centrales électriques au charbon. Lorsque l'investisseur peut être assuré et que les aides d'État permettront aux mines nationales de produire du charbon dans un avenir prévisible, il construira une nouvelle centrale électrique à proximité d'une mine afin de réduire les frais de transport au maximum. Par contre, si le maintien des aides à une production intérieure non concurrentielle n'est pas assuré, la centrale électrique pourra être construite à proximité d'une voie de navigation intérieure pour minimiser les frais de transport du charbon importé.

Incidences sur le marché de la production de coke et sur le marché de l'acier

La clause de sauvegarde prévue à l'article 4, point e) du règlement s'applique également au marché de la production de coke et au marché de l'acier. Les parties intéressées et les États membres n'ont fait état d'aucune distorsion de concurrence possible sur ces marchés.

2.3 Problèmes rencontrés par la Commission dans l'application du règlement sur les aides à l'industrie houillère

La Commission a rencontré cinq problèmes principaux dans l'application des règles actuelles concernant les aides d'État à l'industrie houillère: le contrôle du critère d'interdiction de distorsion sur les prix (article 4, point c) du règlement), la distinction entre les charbons relevant du règlement et les charbons exclus du champ d'application du règlement, la réduction des coûts de production, le contrôle des catégories d'aide pour les charges héritées du passé mentionnées dans l'annexe du règlement, et le contrôle des fermetures de mines.

2.3.1 Contrôle de l'application de l'article 4, point c) du règlement sur les aides à l'industrie houillère

L'article 4, point c) du règlement sur les aides à l'industrie houillère prévoit que «*le montant de l'aide par tonne équivalent-charbon ne pourra pas conduire à des prix rendus pour le charbon communautaire inférieurs à ceux pratiqués pour les charbons de qualité similaire en provenance de pays tiers*». Il est difficile de vérifier, notamment dans les deux situations décrites ci-après, si cet article est respecté.

Entreprises combinant l'extraction minière et la production d'électricité. Dans plusieurs États membres²⁶, les mines de charbon et les centrales électriques font partie d'une même entreprise intégrée. Dans ce cas, le prix du charbon est fixé comme un élément d'une transaction interne à l'entreprise, ce qui rend le contrôle difficile de l'extérieur. La Commission a traité ce problème, dans la mesure du possible, en effectuant des analyses poussées des cas particuliers en cause.

Absence de prix mondial. Le charbon de bas rang n'est pas coté sur le marché mondial parce qu'il ne fait pratiquement pas l'objet d'échanges commerciaux. En effet, comme cela a été expliqué plus haut, les frais de transport élevés et la faible valeur calorifique font que le charbon de bas rang doit être consommé à proximité de la mine. Dans ces cas, la Commission a vérifié si les modes de calcul du prix semblent raisonnables, et s'ils n'ont pas conduit à fausser le jeu de la concurrence sur le marché de la production d'électricité²⁷.

²⁶

Par exemple, en Allemagne, en Pologne, en Espagne et en Hongrie.

²⁷

Voir la décision N 92/2005 concernant une aide d'État à l'industrie houillère hongroise, et la décision N 320/2004 concernant une aide d'État à l'industrie houillère allemande.

2.3.2 Distinction entre les charbons qui entrent dans le champ d'application du règlement et ceux qui en sont exclus

Conformément à l'article 2, point a) du règlement sur les aides à l'industrie houillère, seuls les charbons de haut rang, de rang moyen et de bas rang de classe A et B, au sens de la classification établie par la commission économique pour l'Europe des Nations unies dans le système international de codification des charbons sont visés par le règlement, alors que le charbon de bas rang de classe C et d'autres combustibles solides indigènes, comme les schiste bitumeux, les sables bitumeux et la tourbe, ne le sont pas. Pour tous ces combustibles, ce sont donc les règles générales en matière d'aides d'État qui s'appliquent.

En ce qui concerne les États membres de la CECA, la Commission a établi la qualification du charbon dans sa communication du 11 octobre 1986 concernant l'interprétation des expressions «houille» et «lignite» mentionnées dans l'annexe I du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier²⁸. Pour le règlement sur les aides à l'industrie houillère, il a été admis que la distinction entre le charbon et le lignite correspondait à la nouvelle différentiation entre le charbon de bas rang de classe B et le charbon de bas rang de classe C. Pour les États membres de la CE qui n'étaient pas membres de la CECA, la Commission, dans des décisions antérieures, a accepté les résultats des analyses géologiques effectuées par des laboratoires agréés les États membres, et a établi que la mine *Márkushegy* en Hongrie et les mines *Bana Dolina* et *Hornonitrianske bane Prievidza* en Slovaquie produisent du charbon de bas rang de classe B, et que la mine de «*Lignite Hodonín*» dans la République tchèque produit du charbon de bas rang de classe C²⁹.

2.3.3 Réduction des coûts de production

La décision relative au régime communautaire des interventions des États membres en faveur de l'industrie houillère prévoyait que les mines qui bénéficient d'une aide au fonctionnement devaient afficher une «*réduction tendancielle des coûts de production*». Cette condition n'a pas été reprise dans le règlement sur les aides à l'industrie houillère. Dans sa décision N 552/2005 relative aux aides d'État à l'industrie houillère allemande pour l'année 2006, la Commission a été confrontée à la question de savoir si, en application du règlement, elle devait autoriser l'aide au fonctionnement indépendamment de l'évolution des coûts de production, autrement dit, même lorsque les coûts de production augmentent. Elle a conclu qu'en principe, les entreprises qui demandent une aide d'État en application de l'article 5, paragraphe 3 du règlement sur les aides à l'industrie houillère doivent suivre une voie conduisant à la réduction de leurs coûts de production.

2.3.4 Application des catégories de l'annexe

L'annexe du règlement définit les catégories de coûts pour lesquelles une aide d'État à la couverture des charges héritées du passé peut être autorisée. Les coûts susceptibles de bénéficier d'une aide au titre de l'annexe du règlement sur les aides d'État à l'industrie houillère n'ont parfois aucun lien, sinon indirect, avec la restructuration de l'industrie

²⁸

JO C 254 du 11 octobre 1986, p. 2.

²⁹

Voir la décision N 92/2005, concernant les aides d'État octroyées à l'industrie houillère hongroise, la décision N 37 et N 53/2005 concernant les aides d'État à l'industrie houillère slovaque, et la décision NN 9/2006 concernant les aides d'État à la mine de *Bana Dolina* pour la Slovaquie, et la décision NN 597/2004 concernant *Lignite Hodonín s.r.o* pour la République tchèque.

houillère. En outre, certaines catégories sont extrêmement vagues³⁰. Cela peut avoir pour effet d'autoriser l'octroi d'aides couvrant les coûts des entreprises sans les inciter à poursuivre dans la voie de la restructuration. À cet égard, il convient de noter en outre qu'à la différence des aides prévues aux articles 4 et 5, les aides prévues à l'article 7 ne sont pas plafonnées et ne doivent pas être dégressives.

2.3.5 Contrôle des fermetures de mines

La Commission est confrontée au problème que l'Espagne n'a pas respecté son engagement de fermer les mines ayant reçu une aide à la fermeture au titre de l'article 4 du règlement sur les aides à l'industrie houillère. Dans sa décision C 14/04 concernant le plan de restructuration de l'industrie houillère de l'Espagne et les aides d'État pour les années 2003 - 2005, la Commission a expliqué cette question en détail³¹. Elle continuera de suivre la situation de près.

3. NÉCESSITÉ DE MODIFIER LE RÈGLEMENT SUR LES AIDES À L'INDUSTRIE HOUILLÈRE

Conformément à l'article 13 (1) et aux considérants ou 9 et 23 du règlement sur les aides à l'industrie houillère, la Commission doit évaluer si l'évolution du marché du charbon et/ou les conséquences sociales et régionales liées à l'évolution de l'industrie houillère obligent à modifier ledit règlement en vue de son application à partir du 1^{er} janvier 2008.

3.1 Changements sur le marché du charbon et sécurité énergétique globale

Les prix du charbon sur le marché mondial³² ont considérablement fluctué au cours de la période 2003-2006. Ils ont été toutefois plus stables que les prix du pétrole et du gaz naturel. Ces changements de prix s'expliquaient par une forte augmentation de la demande de charbon combinée avec une capacité de production restreinte des charbonnages et la limitation des capacités de transport. L'augmentation de la demande était principalement due à la forte demande de charbon de la Chine et de l'Inde. En outre, les prix élevés du gaz naturel ont rendu les centrales électriques au charbon plus concurrentielles, ce qui a également pu avoir pour effet d'augmenter la demande.

La limitation des capacités de production et de transport est due au fait que les investissements dans de nouvelles capacités d'extraction et de transport nécessitent un temps de démarrage d'au moins un an. Les adaptations aux changements dans la structure de la demande sont donc lentes.

³⁰ La catégorie 1, point f), par exemple, permet le remboursement par l'État des «charges résiduelles résultant de dispositions fiscales, légales ou administratives».

³¹ Voir décision C 14/04 concernant le plan de restructuration de l'industrie houillère espagnole et les aides d'État de l'Espagne pour les années 2003-2005.

³² Il existe un marché mondial uniquement pour les charbons de haut rang et de rang moyen. Le charbon de bas rang est toujours utilisé à proximité du lieu de production.

En outre, la sécurité des approvisionnements en énergie de l'Union européenne a été placée au premier rang des priorités conséutivement au différend gazier qui a opposé la Russie à l'Ukraine au début de 2006, et à la Biélorussie au début de 2007. Dans l'ensemble, il est clair qu'on est devenu plus sensible à l'importance de la sécurité énergétique en 2007 qu'on ne l'était en 2003. Cependant, les problèmes concernent principalement le pétrole et le gaz naturel. En ce qui concerne le charbon, le marché mondial semble fonctionner de façon efficace, comme cela a été démontré par l'augmentation de la production de charbon en réponse à l'augmentation de la demande de l'Inde et de la Chine. La sécurité des importations européennes de charbon n'est pas très différente de ce qu'elle était en 2003.

Les changements qui se produisent sur le marché mondial du charbon sont importants pour la viabilité économique des charbonnages européens. Beaucoup de mines dans la République tchèque, en Pologne, au Royaume-Uni et en Italie sont rentables dans les conditions de prix relativement élevés observées depuis 2005, mais pourraient ne pas survivre en cas de chute des prix du charbon au niveau observé au début du siècle.

3.2 Conséquences sociales et régionales liées à l'évolution de l'industrie houillère

Aucune des réponses fournies par les parties intéressées ou par les États membres ne fait état de changements importants en ce qui concerne les aspects sociaux et régionaux liés à l'activité minière. L'Allemagne, l'Espagne et plusieurs parties prenantes qui ont répondu à la consultation proposent néanmoins de prolonger jusqu'en 2010 les aides d'État à la réduction d'activité prévues à l'article 4 du règlement. Ils expriment des craintes que sans cela la réduction des capacités de production pourrait être plus difficile.

La Commission a déjà approuvé les plans d'accès à des réserves houillères et les plans de fermeture de mines pour tous les États membres, à l'exception de l'Espagne et la Roumanie où l'examen de la notification est toujours en cours, jusqu'en 2010³³. Dans ces cas, le fait que l'article 4 fixe à 2008 l'échéance pour les aides n'a pas causé de problèmes particuliers. En plus des fermetures signalées au point 2.1.2 ci-dessus, l'Allemagne prévoit de fermer deux autres mines d'ici 2010 et, et la Slovaquie prévoit de fermer une autre mine en 2007. Les plans de fermeture de mines en Espagne sont actuellement examinés par la Commission. Contrairement à ce qui est dit dans les réponses mentionnées ci-dessus, l'examen de ces fermetures de mines par la Commission n'a pas fait apparaître le besoin de prolonger la durée d'application de l'article 4, parce que toutes les aides d'État nécessaires pour effectuer ces fermetures peuvent être approuvées au titre des articles 5 et 7 du règlement sur les aides à l'industrie houillère.

En outre, les effets pratiques d'une telle modification pour la période de 2008 à 2010 seraient très limités. La Commission a déjà approuvé les plans d'accès à des réserves houillères pour l'Allemagne, la Hongrie, la Pologne, le Royaume-Uni et la Slovaquie. Le plan pour l'Espagne et pour la Roumanie est actuellement en cours d'évaluation. Ces pays comptent pour l'essentiel des aides d'État octroyées à l'industrie houillère. Pour imposer un quelconque changement aux aides d'État prévues dans ces plans, la Commission devrait proposer des mesures utiles à ces États membres conformément à l'article 17 et suivants du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil portant modalités d'application de l'article 93 du traité

³³

La Bulgarie n'a pas notifié son plan d'accès à des réserves houillères et les plans de fermeture de mines.

CE³⁴. Cela nécessiterait une mobilisation de ressources administratives importantes à la Commission et dans les États membres concernés.

3.3 Conclusion

Compte tenu de ce qui précède, la Commission estime qu'il n'est pas nécessaire de soumettre des propositions de modification dudit règlement. La Commission invite le Parlement européen, le Conseil, le Comité économique et social européen, le Comité des régions et toutes les parties prenantes à exprimer leur avis sur le présent rapport.

³⁴

JO L 83 du 27 mars 1999, p. 1.