

Materiały XXIII Konferencji z cyklu
*Zagadnienia surowców energetycznych
i energii w gospodarce krajowej*
Zakopane, 11–14.10.2009 r.
ISBN 978-83-60195-57-4

Henryk PASZCZA*, Magdalena BIAŁAS**

Pomoc publiczna dla górnictwa węgla kamiennego – przeгляд oraz zagrożenia i perspektywy po 2010 r.

STRESZCZENIE. W artykule tym przedstawiono pomoc publiczną jaka została udzielona polskiemu sektorowi górnictwa węgla kamiennego od momentu wejścia do UE tj. z dniem 1.04.2004 r. Analizy dokonano w oparciu o obecne uwarunkowania udzielania pomocy państwa dla sektora górnictwa węgla kamiennego tj. Rozporządzenie Rady (WE) 1407/2002, z uwzględnieniem wielkości i przeznaczenia udzielonej pomocy w poszczególnych latach, w odniesieniu do jednostek produkcyjnych i nieprodukcyjnych. Ponadto ze względu na fakt, iż udzielanie pomocy publicznej w sektorze górnictwa węgla kamiennego w oparciu o wymienione „rozporządzenie węglowe” upływa z dniem 31.12.2010 r. i po tej dacie, odbywać się będzie prawdopodobnie w oparciu o ogólne zasady pomocy publicznej stosowane w UE, omówiono możliwe warianty zastosowania kategorii pomocy objętych „rozporządzeniem węglowym” w ogólnych wytycznych dotyczących pomocy publicznej w przepisach UE. W artykule omówiono również możliwe konsekwencje stosowania pomocy publicznej na zasadach ogólnych oraz ich wpływ na rynek UE.

SŁOWA KLUCZOWE: pomoc publiczna w górnictwie, ogólne zasady udzielania pomocy w UE, pomoc publiczna dla polskiego sektora górnictwa węgla kamiennego

* Mgr inż., ** Mgr — Agencja Rozwoju Przemysłu S.A.

1. Historyczne i obecne uwarunkowania pomocy publicznej udzielanej dla górnictwa węgla kamiennego

U podstaw przyjęcia zasad udzielania pomocy publicznej w sektorze węglowym legło wiele przyczyn. Pierwsza, to szczególne znaczenie sektora węglowego dla gospodarki Wspólnoty, w szczególności znaczenie tego sektora dla przemysłu stalowego i energetycznego. Kolejny powód to wpływ określonych trudności gospodarczych Wspólnoty na stan sektora węglowego. Na uregulowania dotyczące pomocy publicznej w tym sektorze wpływ miały również wahania cen światowych, które wymuszały ochronę tego sektora przez Wspólnotę, a tym samym powodowały konieczność zezwolenia na udzielenie pomocy publicznej. Zmiany strukturalne zachodzące na międzynarodowym i wspólnotowym rynku energii już w latach sześćdziesiątych XX wieku zaczęły oddziaływać na przemysł węglowy w postaci braku możliwości skutecznego konkurowania tego przemysłu z importowanym węglem, jak również rosnącym udziałem ropy naftowej i gazu ziemnego w zaspokajaniu potrzeb energetycznych Wspólnoty.

W celu umożliwienia zorganizowanego procesu restrukturyzacji i zamykania kopalń, Europejska Wspólnota Węgla i Stali („EWWiS”), późniejsza Wspólnota Europejska („WE”), pozwoliła państwom członkowskim na przyznawanie dotacji dla ich przemysłu węglowego. Od 1965 r. Komisja Europejska zatwierdzała, na różnej podstawie prawnej, pomoc publiczną dla przemysłu węglowego, umożliwiającą przeprowadzenie procesów restrukturyzacji we wszystkich obszarach nią dotkniętych.

Wciąż jeszcze obowiązującą podstawą prawną dla tych procesów jest Rozporządzenie Rady (WE) 1407/2002 z dnia 23 lipca 2002 r, w sprawie pomocy państwa dla przemysłu węglowego (zwane dalej: „rozporządzenie węglowe”). Zostało ono przyjęte na podstawie art. 87 ust. 3 lit. e Traktatu WE i ustanawia wyjątek od ogólnego zakazu udzielania pomocy państwa. Pozwala ono na udzielenie pomocy na zamykanie (art. 4), pomocy operacyjnej (art. 5 ust. 3), pomocy inwestycyjnej (art. 5 ust. 2) oraz pomocy na odziedziczone koszty nadzwyczajne związane z restrukturyzacją sektora (art. 7). Na podstawie tego rozporządzenia Komisja zezwoliła na pomoc państwa w państwach członkowskich.

Przez wiele lat wymieniona wyżej Regulacja zapewniała i ciągle zapewnia efektywny, wydajny oraz prawnie zabezpieczony system państwowej pomocy dla europejskiego przemysłu wydobywczego. Jednakże, stosownie do artykułu 14 (3) wymienionej Regulacji, udzielanie pomocy na warunkach „rozporządzenia węglowego” może odbywać się jedynie do 31 grudnia 2010 roku. Dlatego też, w perspektywie zbliżającej się daty wygaśnięcia Regulacji, stało się nieodzownym podjęcie dyskusji na temat przyszłości przemysłu wydobywczego w Unii Europejskiej, szczególnie w kontekście szeroko rozumianego bezpieczeństwa energetycznego UE. Od tej daty, przy braku nowych zasad, specyficznych dla tego sektora, pomoc państwa dla przemysłu węglowego regulowana będzie ogólnymi zasadami dla pomocy państwa zawartymi w Traktatach WE.

Przy czym należy podkreślić, iż ogólne zasady pomocy publicznej stosowane w UE nie stanowią substytutu obecnego „rozporządzenia węglowego” i nie pozwolą na kontynuację kategorii pomocy w takim zakresie, w jakim umożliwia to niniejsza Regulacja.

2. Wpływ pomocy publicznej udzielanej na rynek wewnętrzny na podstawie Rozporządzenia Rady WE 1407/2002

Pomoc państwa dla przemysłu węglowego w UE wpływa na rynki węgla poprzez subwencjonowanie przedsiębiorstw górniczych, które bez jej pomocy musiałyby zostać zamknięte lub pozostać nierentownymi. Jednakże, jak pokazuje to ostatni raport Komisji z dnia 21 maja 2007 roku, opracowany zgodnie z artykułem 11 „rozporządzenia węglowego”, większość subwencjonowanej produkcji węgla jest zużywana na krajowych rynkach państw członkowskich. Poza Polską oraz, w mniejszym stopniu, Republiką Czeską, żaden kraj nie eksportuje swojego węgla, co wskazuje iż bezpośrednia konkurencja między węglem produkowanym w różnych państwach członkowskich jest niewielka.

W UE w 2008 roku produkcja węgla kamiennego wyniosła 142,8 mln ton, przy czym Polska i Niemcy są zdecydowanie największymi producentami, bowiem ich łączna produkcja stanowi około dwie trzecie obecnie produkowanego węgla w UE. Jednak w związku z zachodzącymi procesami restrukturyzacji tego sektora, wielkość produkcji ulega systematycznemu spadkowi. W stosunku do roku 2007, wielkość produkcji w UE obniżyła się o 9,2 mln ton, a w porównaniu do poziomu z roku 2006 o 21,1 mln ton.

Węgiel we wszystkich jego postaciach jest w dalszym ciągu wykorzystywany przede wszystkim do produkcji energii elektrycznej, ciepła i stali. Choć konkretna kombinacja paliw jest różna w różnych krajach UE, to w znacznym stopniu nadal opiera się o węgiel. W porównaniu do średniej produkcji energii elektrycznej na bazie węgla, która dla całej EU wynosi 29%, w krajach będących producentami tego surowca jego udział w produkcji energii elektrycznej jest o wiele wyższy. Przykładowo w Polsce wynosi 95% w Niemczech 50%, w Wielkiej Brytanii 38%.

Z dziesięciu krajów członkowskich produkujących węgiel kamienny, w sześciu udzielana jest przynajmniej jedna z form pomocy przewidzianych w Rozporządzeniu Rady WE 1407/2002. Do roku 2010 pomocy dla swoich przemysłów węglowych udzielają głównie Niemcy i Hiszpania, a w mniejszym stopniu też Węgry, Polska, Rumunia i Słowacja oraz Słowenia, która zapewnia pomoc jedynie dla już zlikwidowanych kopalń. Przy czym kraje takie jak: Niemcy, Hiszpania, Rumunia, Węgry stosują w możliwie szerokim zakresie pomoc operacyjną, natomiast Polska i Słowacja, które zakończyły już proces restrukturyzacji, w większości udzielają pomocy na tzw. odziedziczone zobowiązania (art. 7 Rozporządzenia Rady WE 1407/2002).

Biorąc pod uwagę wszystkie rodzaje udzielanej pomocy węgiel dotowany stanowi 68% całkowitej produkcji węgla kamiennego w UE, natomiast kiedy uwzględnimy jedynie pomoc operacyjną, węgiel subwencjonowany stanowi 19% ogólnej produkcji węgla kamiennego w UE. Niektóre kraje mają bardzo wysokie koszty produkcji w porównaniu do aktualnych i przewidywanych cen na rynku światowym (według różnych scenariuszy) i można stąd wnioskować, iż produkcja węgla kamiennego w tych krajach będzie mogła przetrwać jedynie przy kontynuacji pomocy państwa po roku 2010.

TABELA 1. Wykorzystanie dotowanego węgla kamiennego w UE jako odsetek węgla przeznaczonego do celów produkcji energii elektrycznej, ciepłej i do produkcji stali

TABLE 1. Percentage of subsidized coal in the EU as a part of coal used for electricity and heat generation, and steel production

Kraj	Produkcja energii elektrycznej [%]	Produkcja stali i zastosowanie w innych przemysłach [%]
Niemcy	9,0	22
Węgry	3,6	–
Rumunia	7,0	–
Słowacja	13,65	–
Hiszpania	13,6	–
Polska	42,5	>90

Źródło: Referat konsultacyjny dotyczący okresu po wygaśnięciu Rozporządzenia Rady (WE) nr 1407/2002

3. Pomoc publiczna w polskim sektorze górnictwa węgla kamiennego

Proces restrukturyzacji branży górniczej, który rozpoczął się w Polsce w 1989 r., miał na celu dostosowanie podmiotów gospodarczych do efektywnego ekonomicznie funkcjonowania w warunkach gospodarki wolnorynkowej i utrzymania konkurencyjności oraz zaspokojenie krajowego zapotrzebowania na węgiel kamienny i ekonomicznie uzasadnionego eksportu, przy zachowaniu wymogów ochrony środowiska i bezpieczeństwa pracy.

Realizacja zadań restrukturyzacyjnych w sektorze górnictwa węgla kamiennego w Polsce, odbywała się przy znacznej pomocy państwa, przynosząc określone pozytywne efekty w większości objętych nią obszarów. Najistotniejsze z nich uzyskano w latach 1998–2002 i 2003–2006. Podobnie jak w innych krajach UE, będących producentami węgla kamiennego, udzielanie pomocy dla tego sektora odbywało i odbywa się w oparciu o zasady wynikające z Rozporządzenia Rady (WE) nr 1407/2002 z dnia 23 lipca 2002r. w sprawie pomocy państwa dla przemysłu węglowego oraz Decyzji Komisji z dnia 17 października 2002 r. ustanawiającej wspólne ramy przekazywania informacji potrzebnych do stosowania Rozporządzenia Rady (WE) 1407/2002 w sprawie pomocy państwa dla przemysłu węglowego.

Należy podkreślić, iż szereg celów założonych w programach restrukturyzacyjnych branży górniczej w Polsce zostało w znacznym stopniu osiągniętych; w okresie 1998–2002 – w zakresie redukcji nadmiernych zdolności produkcyjnych oraz zatrudnienia, a po 2003 – w zakresie restrukturyzacji finansowej w szczególności w zakresie oddłużenia sektora. Uzyskana pomoc publiczna w wymierny sposób wpłynęła na poprawę sytuacji ekonomiczno-finansowej sektora, który z własnych środków nie byłby w stanie realizować swoich zobowiązań.

Poniżej przedstawiono pomoc publiczną jaka została udzielona dla sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce, począwszy od dnia 1 maja 2004 tj. od dnia akcesji Polski do Unii Europejskiej, kiedy to na Polskę został nałożony obowiązek przyjęcia całości prawodawstwa wspólnotowego, w tym stosowania w polskim górnictwie zasad wynikających z Rozporządzenia Rady (WE) nr 1407/2002 z dnia 23 lipca 2002 roku.

W okresie 2004–2008, Komisja wydała trzy decyzje uprawniające Stronę Polska do udzielenia pomocy. Pierwszą na lata 2004–2006 N 571/2004 (z dnia 22 czerwca 2005 r.), drugą na rok 2007 N 84/2007 (z dnia 27 kwietnia 2007 r.) oraz trzecią obecnie obowiązującą N 575/2007 (z dnia 2 kwietnia 2008).

3.1. Pomoc publiczna w latach 2004–2006

Pierwszą decyzją Komisji Europejskiej określającą zasady oraz wielkość pomocy państwa dla polskiego sektora górnictwa węgla kamiennego wydaną na podstawie przedstawionego Komisji Europejskiej „Planu dostępu do zasobów węgla kamiennego w latach 2004–2006 oraz planu zamknięcia kopalń w latach 2004–2007”, była Decyzja N 571/2004 z dnia 22 czerwca 2005 r. w sprawie pomocy państwa dla polskiego sektora węglowego w latach 2004–2006.

W swej decyzji Komisja Europejska uznała plan restrukturyzacji polskiego sektora górnictwa węgla kamiennego za zgodny ze wspólnym rynkiem oraz zatwierdziła wielkość pomocy państwa dla polskiego przemysłu węgla kamiennego w roku 2004, 2005 i 2006. Pomoc dla polskiego sektora węglowego udzielona została: Kompanii Węglowej S.A., Katowickiej Grupie Kapitałowej S.A., Jastrzębskiej Spółce Węglowej S.A., KWK „Budryk” S.A., LW „Bogdanka” S.A., Spółce Restrukturyzacji Kopalń S.A. oraz Bytomskiej Spółce Restrukturyzacji Kopalń Sp. z o.o. Przy czym, w przypadku pomocy udzielonej SRK S.A. oraz BSRK Sp. z o.o., KE zasugerowała, iż środki publiczne kierowane do wymienionej Spółek nie stanowią pomocy publicznej i powinny być raczej traktowane jako „wsparcie”, w części, w której są przeznaczone na działania nie stanowiące działalności gospodarczej a jedynie związane z wypełnianiem misji państwa.

Poniżej przedstawiono pomoc publiczną udzielaną przedsiębiorstwom górnictwa węgla kamiennego w wymienionych latach w podziale na jednostki produkcyjne i nieprodukcyjne. Dla celów niniejszego artykułu do grupy jednostek produkcyjnych zaliczono: Kompanię Węglową S.A., Katowicką Grupę Kapitałową S.A., wraz z KWK „Katowice-Kleofas”, Jastrzębską Spółkę Węglową S.A., KWK „Budryk” S.A., LW „Bogdanka” S.A, natomiast do grupy jednostek nieprodukcyjnych zaliczono: SRK S.A., BSRK Sp. z o.o., KWK Siemianowice – ZG „Rozalia” w upadłości, KWK „Niwka-Modrzejów” Sp. z o.o. w upadłości.

Planowana wielkość pomocy państwa dla polskiego sektora węglowego w latach 2004–2006, zaakceptowana na podstawie wymienionej Decyzji, wynosiła **6 071 194,42 tys. zł**, przy czym faktycznie wyniosła **3 986 019,30 tys. zł**. Podstawową przyczyną nie udzielenia pomocy w zakładanej wysokości były ograniczone możliwości budżetowe państwa i wynikające z nich zaniechanie udzielania pomocy na inwestycje początkowe.

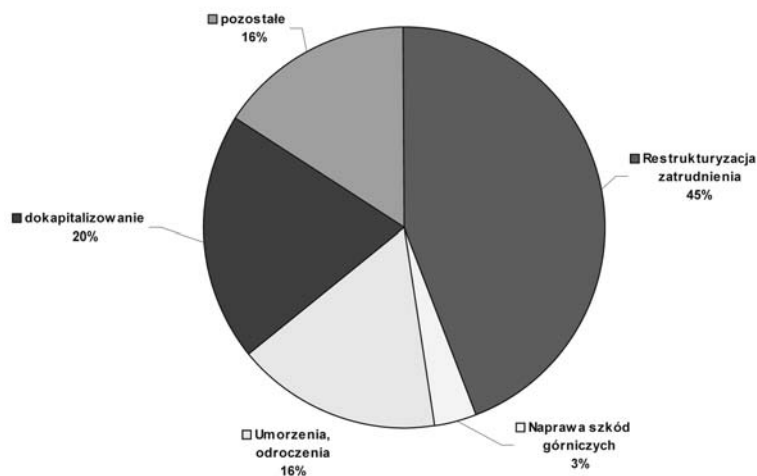
Należy zauważyć, iż większość wypłaconych środków na cele związane z restrukturyzacją sektora, stanowiących pomoc publiczną, była przekazywana w formie dotacji budżetowej. W latach 2004–2006 forma ta stanowiła 61,4% udzielonej pomocy. Dotacja budżetowa,

TABELA 2. Pomoc publiczna udzielona jednostkom produkcyjnym produkcyjnym w latach 2004–2006 w oparciu w latach 2004–2006 w oparciu o Decyzje N 571/2004 z dnia dnia 22 czerwca 2005 r. [tys. zł]

TABLE 2. State aid granted to production units in 2004–2006 on the base of Decision N 571/2004 on 22nd June of 2005

Lp.	Wyszczególnienie	Pomoc 2004-2006		
		planowana	udzielona	różnica (plan – wykonanie)
0	1	2	3	4
1	Pomoc na pokrycie inwestycji początkowych art. 5 ust 2 rozp 1407/2002	171 809,60	0,00	171 809,60
2	Pomoc dla jednostek produkcyjnych	4 098 881,29	2 393 620,30	1 705 260,99
2.1	Likwidacja kopalń i działania polikwidacyjne	43,00	0,00	43,00
2.2	w tym	Restrukturyzacja zatrudnienia	1 058 183,16	478 113,07
2.3		Naprawa szkód górniczych	79 333,68	24 747,32
2.4		Umorzenia, odroczenia	394 208,94	334 299,84
2.5		Dokapitalizowanie	483 987,62	416 012,38
2.6		Pozostałe	377 906,90	452 045,38
RAZEM		4 270 690,89	2 393 620,30	1 877 070,59

Źródło: opracowanie własne



Rys. 1. Pomoc publiczna udzielona jednostkom produkcyjnym w latach 2004–2006 na podstawie Decyzji N 571/2004 z dnia dnia 22 czerwca 2005 r.

Źródło: opracowanie własne

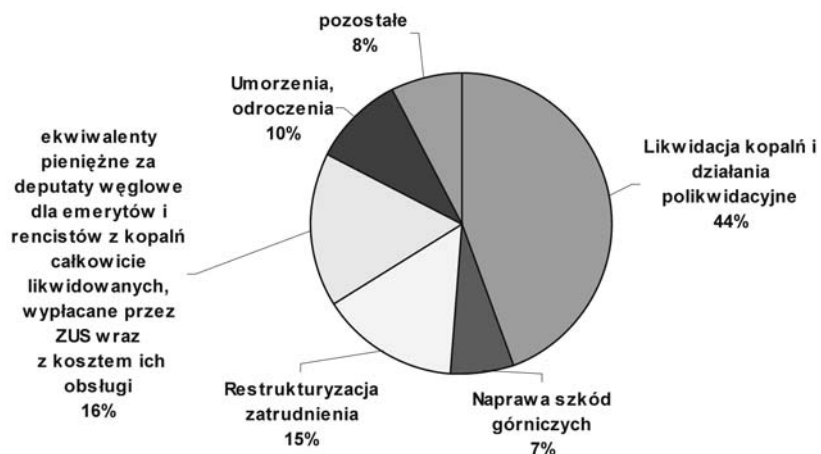
Fig. 1. State aid granted to production units in 2004–2006 on the base of Decision N 571/2004 on 22nd June of 2005

TABELA 3. Pomoc publiczna udzielona jednostkom nieprodukcyjnym w latach 2004–2006 na podstawie Decyzji N 571/2004 z dnia 22 czerwca 2005 r.

TABLE 3. State aid granted to the non-production units in 2004–2006 on the base of Decision N 571/2004 on 22nd June of 2005

Lp.	Wyszczególnienie	Pomoc w 2004–2006.		
		planowana	udzielona	różnica (plan – wykonanie)
0	1	2	3	4
1.	Pomoc dla jednostek nieprodukcyjnych	1 800 503,93	1 592 399,01	208 104,92
1.2	Likwidacja kopalń i działania polikwidacyjne	745 761,70	709 019,78	189 834,48
1.3	Naprawa szkód górniczych	243 854,90	105 797,11	138 057,79
1.4	Restrukturyzacja zatrudnienia	290 909,00	239 132,31	51 776,69
1.5	Ekwiwalenty pieniężne za deputaty węglowe dla emerytów i rencistów z kopalń całkowicie likwidowanych, wypłacane przez ZUS wraz z kosztem ich obsługi	240 000,00	259 039,20	–19 039,20
1.6	Umorzenia, odroczenia	143 477,40	158 269,12	–14 791,72
1.7	Pozostałe	136 500,93	121 141,49	15 359,44
	RAZEM	1 800 503,93	1 592 399,01	208 104,92

Źródło: opracowanie własne



Rys. 2. Pomoc publiczna udzielona jednostkom nieprodukcyjnym a latach 2004–2006 na podstawie Decyzji N 571/2004 z dnia 22 czerwca 2005 r.

Źródło: opracowanie własne

Fig. 2. State aid granted to the non-production units in 2004–2006 on base of Decision N 571/2004 on 22nd June of 2005

przekazywana była w ramach pomocy na pokrycie kosztów powstających lub powstałych w wyniku racjonalizacji i restrukturyzacji przemysłu węgla kamiennego (art. 7 „rozporządzenia węglowego”), które nie są związane z bieżącą produkcją. Należały do nich koszty poniesione i zaplanowane przez przedsiębiorstwa, które prowadziły lub prowadzą proces restrukturyzacji, związane z:

- ❖ likwidacją kopalń oraz działaniami polikwidacyjnymi,
- ❖ restrukturyzacją zatrudnienia i roszczeniami pracowniczymi,
- ❖ naprawą szkód górniczych.

Odnosząc się do pomocy udzielonej w podziale na jednostki produkcyjne i nieprodukcyjne należy zauważyć, iż pomoc udzielona jednostkom produkcyjnym stanowiła 61% całkowitej kwoty udzielonej pomocy, natomiast dla przedsiębiorstw nieprodukcyjnych – 39%. Pomoc w przypadku jednostek produkcyjnych udzielana była w formie dotacji budżetowej na pokrycie kosztów restrukturyzacji zatrudnienia (45%), oraz naprawę szkód górniczych (2%). Ponadto, w 2005 roku wypłacono udzieloną 27 kwietnia 2004 roku, pomoc w formie dokapitalizowania dla Kompani Węglowej S.A. Pomoc ta stanowiła 20% ogólnej kwoty udzielonej pomocy jednostkom produkcyjnym. Do pozostałych form pomocy w okresie 2004–2006 dla wymienionej grupy jednostek należały: umorzenia zobowiązań publicznoprawnych, odroczenia zobowiązań publicznoprawnych oraz zaniechanie poboru wpłat z zysku od niektórych jednoosobowych spółek Skarbu Państwa.

W przypadku jednostek nieprodukcyjnych, największą część środków w ramach tej grupy jednostek przeznaczono na zadania dotyczące likwidacji kopalń (44%), restrukturyzację zatrudnienia (15%) i naprawę szkód górniczych (7%).

3.2. Pomoc publiczna w 2007 r.

Mając na celu konieczność kontynuacji przez przedsiębiorstwa górnicze niektórych działań związanych z decyzjami podjętymi w latach poprzednich oraz w związku z trwającymi w 2007 roku pracami nad Strategią dla sektora górnictwa węgla kamiennego, Strona Polska wystąpiła do Komisji Europejskiej o zaakceptowanie przedłużenia realizacji dotychczasowego Programu, na tych samych zasadach i dla tych samych podmiotów do dnia 31 grudnia 2007 r.

Decyzją z dnia 27 kwietnia 2007 r. N 84/2007, KE wyraziła zgodę na udzielenie pomocy publicznej w wysokości **623 294,4 tys. zł** (całość w ramach artykułu 7 „rozporządzenia węglowego” tj. pomoc na pokrycie kosztów nadzwyczajnych). Jednak z powodu ograniczonych możliwości budżetu, wielkość faktycznie udzielonej pomocy wyniosła **400 217,2 tys. zł**. Poniżej przedstawiono zestawienie planowanej i udzielonej pomocy w 2007 roku, w podziale jak wyżej.

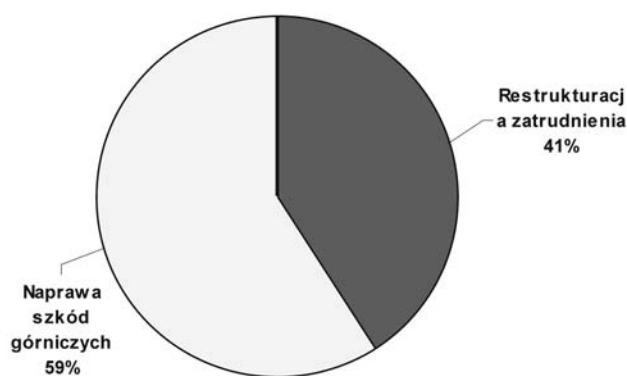
W 2007 roku udzielona pomoc publiczna jednostkom nieprodukcyjnym stanowiła aż 90% ogólnej kwoty pomocy tj. **362 608,20 tys. zł**. Jak wyżej wspomniano, pomoc w 2007 roku udzielana była głównie w formie dotacji budżetowej na likwidację kopalń i działania polikwidacyjne, restrukturyzację zatrudnienia i roszczenia pracownicze oraz usuwanie szkód górniczych. Pomoc ta stanowiła odpowiednio 59%, 10% i 7% ogólnej kwoty wypłaconych środków jednostkom nieprodukcyjnym.

TABELA 4. Pomoc publiczna udzielona jednostkom produkcyjnym w 2007 roku na podstawie Decyzji N 84/07 z dnia 27 kwietnia 2007 r. [tys. zł]

TABLE 4. State aid granted to production units in 2007 on the base of Decision N 84/2007 on 27th April of 2007

Lp.	Wyszczególnienie	Pomoc w 2007 r.			
		planowana	udzielona	różnica (plan – wykonanie)	
0	1	3	4	5	
1.	Pomoc na pokrycie inwestycji początkowych art. 5 ust.2 rozp.1407/2002	0,00	0,00	0,0	
2.	Pomoc dla jednostek produkcyjnych	152 325,50	37 609,00	114 716,5	
2.1	w tym	Likwidacja kopalń i działania polikwidacyjne	2 100,00	0,00	2 100,0
2.2		Restrukturyzacja zatrudnienia	17 570,10	15 348,10	2 222,0
2.3		Naprawa szkód górniczych	18 100,00	22 258,90	-4 158,9
2.4		Rozłożenie zobowiązań na raty	4 583,70	0,00	4 583,7
2.5		Umorzenia, odroczenia	94 357,70	2,00	94 355,7
2.6		Pozostałe	15 614,00	0,00	15 614,0
RAZEM		152 325,50	37 609,00	114 716,5	

Źródło: opracowanie własne



Rys. 3. Pomoc publiczna udzielona jednostkom produkcyjnym w 2007 roku na podstawie Decyzji N 84/07 z dnia 27 kwietnia 2007 r.

Źródło: opracowanie własne

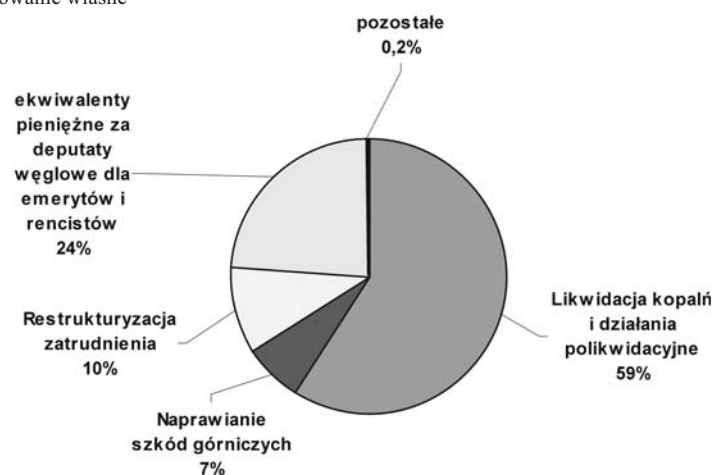
Fig. 3. State aid granted to production units in 2007 on the base of Decision N 84/2007 on 27th April of 2007

TABELA 5. Pomoc publiczna udzielona jednostkom nieprodukcyjnym w 2007 roku na podstawie Decyzji N 84/07 z dnia 27 kwietnia 2007 r. [tys. zł]

TABLE 5. State aid granted to non-production units in 2007 on the base of Decision N 84/2007 on 27th April of 2007

Lp.	Wyszczególnienie	Pomoc w 2007 r.		
		planowana	udzielona	różnica (plan – wykonanie)
0	1	2	3	4
1.	Pomoc dla jednostek nieprodukcyjnych	470 968,90	362 608,20	108 360,70
1.1	Likwidacja kopalń i działania polikwidacyjne	265 866,70	213 480,40	11 000,80
1.2	Naprawianie szkód górniczych	31 900,00	25 365,60	6 534,40
1.3	Restrukturyzacja zatrudnienia	41 592,00	37 125,60	4 466,40
1.4	Ekwiwalenty pieniężne za deputaty węglowe dla emerytów i rencistów z kopalń całkowicie likwidowanych, wypłacane przez ZUS wraz z kosztem ich obsługi	90 000,00	86 014,30	3 985,70
1.5	Umorzenia, odroczenia	41 000,00	6,40	40 993,60
1.6	Dokapitalizowanie	0,00	0,00	0,00
1.7	Pozostałe	610,20	615,90	-5,70
	RAZEM	470 968,90	362 608,20	108 360,70

Źródło: opracowanie własne



Rys. 4. Pomoc publiczna udzielona jednostkom nieprodukcyjnym w 2007 roku na podstawie Decyzji N 84/07 z dnia 27 kwietnia 2007 r.

Źródło: opracowanie własne

Fig. 4. State aid granted to non-production units in 2007 on the base of Decision N 84/2007 on 27th April of 2007

Ogółem w latach 2004–2007 założono udzielenie pomocy publicznej na poziomie **6 234 706,05 tys. zł.** Wielkość faktycznie udzielonej pomocy i wsparcia dla jednostek produkcyjnych i nieprodukcyjnych w tych latach wyniosła **4 379 817,3 tys. zł.**, co stanowiło 70,2% zaplanowanych środków na cele związane z restrukturyzacją górnictwa węgla kamiennego.

3.3. Pomoc publiczna w latach 2008–2010

Ze względu na konieczność kontynuacji zadań, wynikających zarówno z aktualnych potrzeb, jak i wcześniejszych uregulowań prawnych z zakresu restrukturyzacji branży górnictwa węgla kamiennego, Rada Ministrów przyjęła kolejne dwa dokumenty umożliwiające udzielanie pomocy państwa, tj:

- ✧ Ustawę o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w latach 2008–2015 z dnia 7.09.2007 r. (Dz.U. Nr 192 poz. 1379).
- ✧ Strategię działalności górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 2007–2015 (przyjętą przez Radę Ministrów dn. 31.07.2007 r.).

Powyższe uregulowania stanowiły podstawę wystąpienia Strony Polskiej do Komisji Europejskiej o akceptację planowanej pomocy na lata 2008–2010. Decyzją KE z dnia 2 kwietnia 2008 roku, nr N 575/2007, Polska otrzymała akceptację planowanej pomocy. Planowana wielkość pomocy na lata 2008–2010 dla polskiego górnictwa węgla kamiennego wynosi: **1 305 598,54 tys. zł.** Zgodnie z tą Decyzją, pomoc publiczna udzielana jest w formie:

- ✧ dotacji,
- ✧ zwolnień z obowiązkowych opłat i kar,
- ✧ rozłożeń na raty spłaty zobowiązań publicznoprawnych.

3.3.1. Pomoc publiczna udzielona w 2008 r.

Podobnie jak w latach ubiegłych, sektor górnictwa węgla kamiennego w Polsce nie uzyskiwał pomocy publicznej na ograniczenie działalności (art. 4), pokrycie bieżących strat produkcyjnych (art. 5 ust 3) oraz pomocy na pokrycie inwestycji początkowych (art. 5 ust. 2) Rozporządzenia Rady (WE). Pomoc udzielana była na pokrycie kosztów nadzwyczajnych w ramach art. 7, tj. na pokrycie kosztów restrukturyzacji przemysłu węglowego. Udzieloną pomoc w 2008 roku, przedstawiono analogicznie do poprzednich rozdziałów tj. w rozbiciu na jednostki produkcyjne i nieprodukcyjne.

W 2008 r. wielkość udzielonej pomocy publicznej dla górnictwa węgla kamiennego ukształtowała się na poziomie 100,97% pomocy planowanej na ten rok i wyniosła **589 085,42 tys. zł.** Głównym powodem przekroczenia planowanej pomocy była zmiana wielkości stopy referencyjnej w 2008 r. w stosunku do 2007 r., w odniesieniu do wyliczenia pomocy z tytułu odroczeń zobowiązań wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Otóż, w trakcie przygotowywania dokumentów planistycznych, czyli w 2007 roku, do wyliczeń była wykorzystana stopa referencyjna dla roku 2007 (5,94%), zaś dla celów sprawozdawczych – stopa referencyjna

TABELA 6. Pomoc publiczna udzielona jednostkom produkcyjnym w 2008 roku na podstawie Decyzji N 575/2007 z dnia 2 kwietnia 2008 r. [tys. zł]

TABLE 6. State aid granted to production units in 2008 on the base of Decision N 575/2007 on 2nd April of 2008

Lp.	Wyszczególnienie	Pomoc w 2008r.		
		Planowana	Udzielona	Różnica (plan – wykonanie)
0	1	3	4	5
1.	Pomoc na pokrycie inwestycji początkowych art. 5 ust.2 rozp.1407/2002	0,00	0,00	0,0
2.	Pomoc dla jednostek produkcyjnych	233 273,82	240 450,97	-7 177,1
2.1	Zadania dotyczące likwidacji kopalń oraz działań wykonywanych po zakończeniu całkowitej likwidacji kopalń realizowanych w przedsiębiorstwach górniczych	19 032,00	16 776,45	2 255,6
2.2	Naprawa szkód górniczych	13 200,00	6 483,32	6 716,7
2.3	Umorzenia, odroczenia	201 041,82	217 191,20	-16 149,4
2.4	Pozostałe	0,00	0,00	0,0
RAZEM		233 273,82	240 450,97	-7 177,1

Źródło: opracowanie własne



Rys. 5. Pomoc publiczna udzielona jednostkom produkcyjnym w 2008 roku na podstawie Decyzji N 575/2007 z dnia 2 kwietnia 2008 r.

Źródło: opracowanie własne

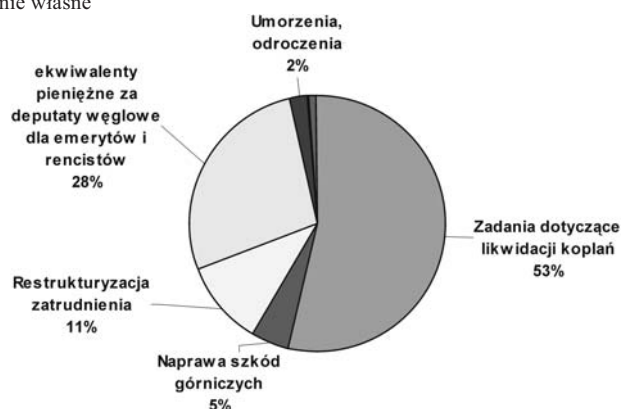
Fig. 5. State aid granted to production units in 2008 on the base of Decision N 575/2007 on 2nd April of 2008

TABELA 7. Pomoc publiczna udzielona jednostkom nieprodukcyjnym w 2008 roku na podstawie Decyzji N 575/2007 z dnia 2 kwietnia 2008 r. [tys. zł]

TABLE 7. State aid granted to non-production units in 2008 on the base of Decision N 575/2007 on 2nd April of 2008

Lp.	Wyszczególnienie	Pomoc w 2008 r.		
		planowana	udzielona	różnica (plan – wykonanie)
0	1	2	3	4
1.	Pomoc dla jednostek nieprodukcyjnych	350 163,22	348 634,45	1 528,77
1.1	Zadania dotyczące likwidacji kopalń oraz działań wykonywanych po zakończeniu całkowitej likwidacji kopalń realizowanych w przedsiębiorstwach górniczych	180 000,00	186 710,45	4 609,98
1.2	Naprawa szkód górniczych	16 800,00	15 746,15	1 053,85
1.3	Restrukturyzacja zatrudnienia	40 968,00	37 411,87	3 556,13
1.4	w tym Ekwiwalenty pieniężne za deputaty węglowe dla emerytów i rencistów z kopalń całkowicie likwidowanych, wypłacane przez ZUS wraz z kosztem ich obsługi	90 000,00	97 256,39	-7 256,39
1.5	Umorzenia, odroczenia	8 319,22	7 572,97	746,25
1.6	Zaległe koszty w zakresie wypłaty świadczeń, o których mowa w art. 17 ustawy, wypłacane do dnia 31 grudnia 2008 r.	2 000,00	667,69	1 332,31
1.7	Pozostałe	12 076,00	3 268,93	8 807,07
RAZEM		350 163,22	348 634,45	1 528,77

Źródło: opracowanie własne



Rys. 6. Pomoc publiczna udzielona jednostkom nieprodukcyjnym w 2008 roku na podstawie Decyzji N 575/2007 z dnia 2 kwietnia 2008 r.

Źródło: opracowanie własne

Fig. 6. State aid granted to non-production units in 2008 on the base of Decision N 575/2007 on 2nd April of 2008

obowiązująca w roku 2008 (6,42%), co zawiżyło kwotę udzielonej pomocy w 2008 roku o ponad 15,4 mln zł.

Pomoc publiczna udzielona w 2008 r. w podziale na jednostki produkcyjne i nieprodukcyjne, stanowiła odpowiednio 40% i 60% ogólnej wartości wypłaconej pomocy. W przypadku jednostek produkcyjnych, największą część udzielonej pomocy stanowiła pomoc z tytułu odroczeń, bo aż 90% ogólnej kwoty pomocy w tej grupie jednostek, natomiast w przypadku jednostek nieprodukcyjnych – zadania dotyczące likwidacji kopalń – 59%. Pomoc publiczna wypłacona z tytułu roszczeń pracowniczych w obu grupach wyniosła odpowiednio 7% i 11% ogólnej kwoty pomocy.

3.4. Pomoc publiczna udzielona sektorowi górnictwa węgla kamiennego w latach 2004–2008

W latach 2004–2008 dla sektora górnictwa węgla kamiennego zaplanowano środki w wysokości **7 277 926,26 tys. zł**. Kwota udzielonej pomocy publicznej w tym okresie była o **2 302 604,33 tys. zł** niższa w stosunku do kwoty pomocy planowanej, bowiem wyniosła **4 975 321,93 tys. zł**. W związku z tym, wielkość udzielonej pomocy ukształtowała się na poziomie 68,3% pomocy planowanej na lata 2004–2008. Znaczącą przyczyną niewykorzystania przyznanej kwoty, było m.in. zaniechanie udzielenia pomocy publicznej na inwestycje początkowe, co wynikało z ograniczonych możliwości budżetowych.

Poniżej przedstawiono syntetyczne zestawienie planowanej i udzielonej pomocy w podziale na jednostki produkcyjne i nieprodukcyjne, w latach stosowania zasad udzielania pomocy publicznej wynikających z obowiązującego Rozporządzenia Rady WE 1407/2002, z dnia 23 lipca 2002 r.

Należy zauważyć, iż w całym analizowanym okresie tj. 2004–2008, pomoc wypłacona jednostkom produkcyjnym była 368 038,61 tys. zł, tj. o 17% wyższa w stosunku do jednostek nieprodukcyjnych. Jeżeli chodzi o strukturę udzielonej pomocy publicznej, to w przypadku jednostek produkcyjnych największą kwotę środków publicznych przekazano na cele związane z restrukturyzacją zatrudnienia (41%), natomiast w przypadku drugiej grupy, była to likwidacja kopalń i działania polikwidacyjne (49%).

W strukturze wydatków na pomoc dla jednostek nieprodukcyjnych, znaczny udział stanowią środki wypłacane przez ZUS z tytułu ekwiwalentów pieniężnych za deputaty węglowe dla emerytów i rencistów z kopalń całkowicie zlikwidowanych – 19%. Beneficjentami tej pomocy (około 89 000 osób) są to byli pracownicy kopalń zlikwidowanych.

Pomoc wypłacona na usuwanie szkód górniczych w przypadku obydwu grup jednostek ukształtowała się na podobnym poziomie i stanowiła odpowiednio 4% i 6% ogólnej kwoty pomocy.

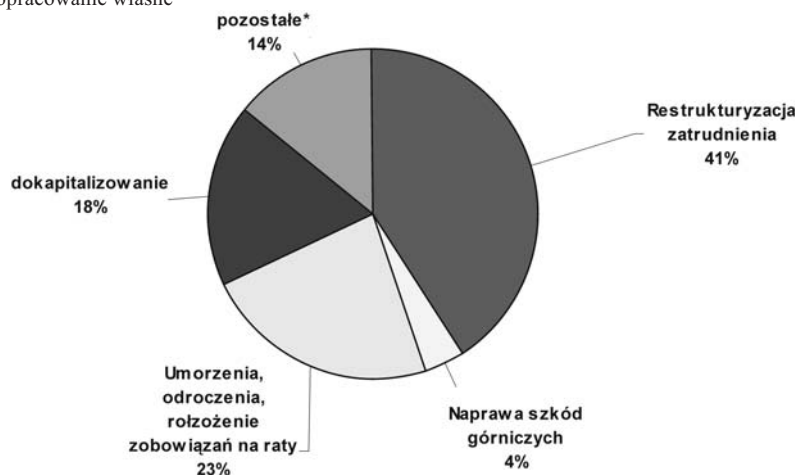
TABELA 8. Pomoc publiczna udzielona jednostkom produkcyjnym w sektorze górnictwa węgla kamiennego w latach 2004–2008 [tys. zł]

TABLE 8. State aid granted to production units in hard coal industry in 2004–2008

Lp.	Wyszczególnienie	Pomoc ogółem 2004–2008		
		planowana	udzielona	różnica (plan – wykonanie)
0	1	2	3	4
1.	Pomoc na pokrycie inwestycji początkowych art. 5 ust. 2 rozp. 1407/2002	171 809,60	0,00	171 809,60
2.	Pomoc dla jednostek produkcyjnych	4 484 480,61	2 671 680,27	1 812 800,3
2.1	Likwidacja kopalń i działania polikwidacyjne	2 143,00	0,00	2 143,0
2.2	Restrukturyzacja zatrudnienia	1 572 898,33	1 090 307,71	482 590,6
2.3	Naprawa szkód górniczych	135 381,00	108 075,90	27 305,1
2.4	Umorzenia, odroczenia, rożłozenie zobowiązań na raty	1 023 908,30	611 402,14	412 506,2
2.5	Dokapitalizowanie	900 000,00	483 987,62	416 012,4
2.6	Pozostałe*	850 149,98	377 906,90	472 243,1
RAZEM		4 656 290,21	2 671 680,27	1 984 609,9

* Pozostałe obejmują: Spłatę pożyczek z FGŚP i FP, umorzenie pożyczek z FGŚP, dotacje z NFOŚ, umorzenia niezwróconej dotacji, sprzedaż udziałów, zwolnienie z obowiązkowych składek na PFRON, konwersja wierzytelności na udziały i ich sprzedaż.

Źródło: opracowanie własne



Rys. 7. Pomoc publiczna udzielona jednostkom produkcyjnym w sektorze górnictwa węgla kamiennego w latach 2004–2008

Źródło: opracowanie własne

Fig. 7. State aid granted to production units in hard coal industry in 2004–2008

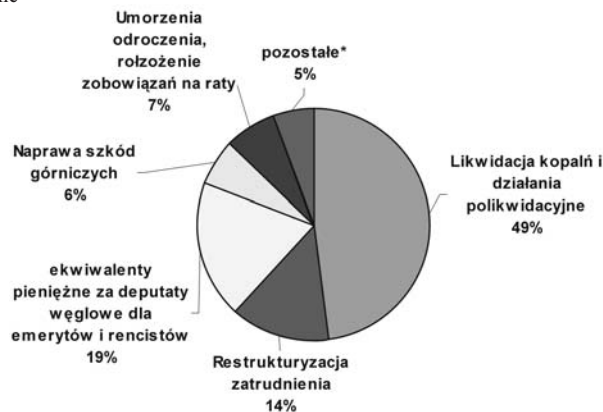
TABELA 9. Pomoc publiczna udzielona jednostkom nieprodukcyjnym w sektorze górnictwa węgla kamiennego w latach 2004–2008 [tys. zł]

TABLE 9. State aid granted to the non-production units in hard coal industry in 2004–2008

Lp.	Wyszczególnienie	Pomoc ogółem 2004–2008		
		planowana	udzielona	różnica (plan – wykonanie)
0	1	2	3	4
1	Pomoc dla jednostek nieprodukcyjnych	2 621 636,05	2 303 641,66	317 994,4
1.2	Likwidacja kopalń i działania polikwidacyjne	1 191 628,40	1 109 210,63	82 417,8
1.3	Restrukturyzacja zatrudnienia	373 469,00	313 669,78	59 799,2
1.4	Ekwiwalenty pieniężne za deputaty węglowe dla emerytów i rencistów z kopalń całkowicie likwidowanych, wypłacane przez ZUS wraz z kosztem ich obsługi	420 000,00	442 309,89	-22 309,9
1.5	Naprawa szkód górniczych	292 554,90	146 908,86	145 646,0
1.6	Umorzenia odroczenia, rozłożenie zobowiązań na raty	192 796,62	165 848,49	26 948,1
1.7	Zaległe koszty w zakresie wypłaty świadczeń, o których mowa w art. 17 ustawy, wypłacane do dnia 31 grudnia 2008 r.	2 000,00	667,69	1 332,3
1.8	Pozostałe*	149 187,13	125 026,32	24 160,8
	RAZEM	2 621 636,05	2 303 641,66	317 994,4

* Pozostałe obejmują: Spłatę pożyczek z FGŚP i FP, umorzenie pożyczek z FGŚP, dotacje z NFOŚ, umorzenia niezwróconej dotacji, sprzedaż udziałów, zwolnienie z obowiązkowych składek na PFRON, konwersja wierzytelności na udziały i ich sprzedaż

Źródło: opracowanie własne



Rys. 8. Pomoc publiczna udzielona jednostkom nieprodukcyjnym w sektorze górnictwa węgla kamiennego w latach 2004–2008

Źródło: opracowanie własne

Fig. 8. State aid granted to the non production units in hard coal industry in 2004–2008

4. Stosowanie ogólnych zasad udzielania pomocy publicznej w odniesieniu do aktualnie obowiązujących kategorii pomocy w sektorze górnictwa węgla kamiennego

Rozporządzenie Węgłowe wygasa w dniu 31 grudnia 2010 roku. Przy braku nowych ram prawnych opartych o artykuł 87 (3) (e) Traktatu, zezwalających na specyficzne zasady udzielania pomocy państwa dla przemysłu węglowego, państwa członkowskie mogłyby udzielać pomocy jedynie w ramach ogólnych zasad pomocy publicznej stosowanych dla wszystkich sektorów. W porównaniu do obecnych reżimów ogranicza to możliwość pomocy publicznej, dla przemysłu węglowego. Możliwe zastosowanie zasad ogólnych w odniesieniu do poszczególnych kategorii pomocy zawartych w Rozporządzeniu Rady 1407/2002 z dnia 23 lipca 2002 r. przedstawiałoby się następująco:

1. Pomoc operacyjna, która towarzyszy procesowi zamykania przedsiębiorstw była przewidziana w innych sektorach, takich jak przemysł stoczniowy i przemysł stalowy, ale jest ona znacznie ograniczana. Stosowane zasady udzielania pomocy operacyjnej w innych sektorach są dużo bardziej rygorystyczne w porównaniu z obecnie obowiązującymi w ramach Rozporządzenia Rady 1407/2002 z dnia 23 lipca 2002 r. Przyznanie pomocy operacyjnej po 2010 roku mogłoby się na przykład odbywać w oparciu o art. 87 ust 3, lit c Traktatu WE (przy czym konieczne jest uchylenie obecnie obowiązującego wyłączenia górnictwa z zasad ogólnych stosowania pomocy publicznej w UE) Zasady ogólne „krajowej pomocy regionalnej” zawarte w „Wytycznych w sprawie krajowej pomocy regionalnej (2006/C 54/08) na lata 2007–2013”, dopuszczają pomoc dla konkretnych regionów w celu wyrównania różnic regionalnych. Jednak przyznanie pomocy operacyjnej może jedynie nastąpić w regionach kwalifikujących się do otrzymania pomocy na podstawie odstępstwa określonego w art. 92 ust. 3 lit. a), pod warunkiem, że:

- ✧ jest ona uzasadniona w kategoriach jej wkładu w rozwój regionalny i jej charakteru,
- ✧ jej poziom jest proporcjonalny do niedostatków, które powinna zniwelować¹.

Ponadto, pomoc operacyjna przewidziana w ramach wymienionych „Wytycznych w sprawie krajowej pomocy regionalnej” nie przewiduje dłuższego finansowania nierentownej produkcji, a w przypadku górnictwa taka produkcja może być prowadzona z uwagi na utrzymanie dostępu do zasobów węgla.

W związku z powyższym, spełnienie wyżej wymienionych warunków udzielania pomocy operacyjnej nie jest adekwatne do warunków, które muszą spełnić przedsiębiorstwa górnicze w oparciu o aktualne „rozporządzenie węglowe”. Inną możliwością jest rozważenie skorzystania ze Wspólnotowych ram dotyczących pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych (2005/C 297/04)². Jednak, należy pamiętać, iż żadna

¹ Pomoc operacyjna przyjmuje w szczególności formę zwolnień podatkowych oraz obniżenia wysokości składek na ubezpieczenie społeczne.

² Aktualnie ramy te mają zastosowanie do rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych przyznanej przedsiębiorstwom w związku z prowadzeniem działalności, które są regulowane Traktatem WE (na chwilę obecną górnictwo podlega podmiotowemu wyłączeniu). Należałoby rozważyć, czy przedsiębiorstwa sektora węglowego po wygaśnięciu Rozporządzenia 1407/2002, mogłyby spełniać wymogi określone w tym dokumencie.

z prezentowanych możliwości, nie oferuje udzielania pomocy publicznej w takim zakresie jak obecnie obowiązujące „rozporządzenie węglowe”.

2. **Pomoc inwestycyjna** może być uprawniona w regionach, które odpowiadają wymogom zgodnie z wymienionymi przepisami „Wytycznych dla Pomocy Regionalnej na lata 2007–2013” (w których aktualnie do czasu obowiązywania „rozporządzenia węglowego” górnictwo podlega podmiotowemu wykluczeniu). O ile pomoc w ramach wymienionej „Krajowej pomocy regionalnej na lata 2007–2010” obejmuje takie działania jak np: rozbudowa istniejących firm, dywersyfikacja produkcji przedsiębiorstw ukierunkowana na nowe, dodatkowe produkty lub zmianę całego procesu produkcyjnego istniejącego przedsiębiorstwa, to niestety wyklucza się inwestycje odtworzeniowe. W związku z tym, nie wszystkie inwestycje w istniejących kopalniach odpowiadałyby tym kryteriom. Tak więc, możliwości oferowane przez przepisy dotyczące ogólnej pomocy publicznej, również w zakresie pomocy na inwestycje, znacznie bardziej ograniczałyby możliwości kopalń w dostępie do tego rodzaju pomocy w porównaniu z obecnie oferowanymi przez „rozporządzenie węglowe”.
3. Jeżeli chodzi o pomoc publiczną **na odziedziczone zobowiązania**, należy wskazać dwa obszary, w których mogłyby zostać zastosowane przepisy ogólne udzielania pomocy publicznej w UE. Są to obszary:
 - ❖ łagodzenia skutków społecznych restrukturyzacji,
 - ❖ łagodzenia skutków oddziaływania na środowisko naturalne w wyniku prowadzonej działalności górniczej.

W przypadku pomocy na łagodzenie społecznych skutków restrukturyzacji, uwzględniając podobne środki istniejące dla sektorów stalowego i stoczniowego (dotyczy to odpraw dla zwalnianych pracowników lub przechodzenia na wcześniejsze emerytury przed osiągnięciem normalnego wieku emerytalnego oraz koszty przeszkoleń zawodowych), po usunięciu obecnie obowiązującego wykluczenia sektora górnictwa z zasad ogólnych pomocy publicznej w UE, pewne kategorie pomocy mogłyby odpowiadać zasadom pomocy na podstawie art.87 ust 3, lit c TWE. Stosowanie wymienionych form pomocy mogłyby się odbyć poprzez przyjęcie wspólnych zasad udzielania takiej pomocy, które stosowane są w sektorach takich jak stalowy czy stoczniowy. Natomiast w przypadku pomocy mającej na celu łagodzenie skutków oddziaływania na środowisko naturalne powstałe w wyniku prowadzonej działalności górniczej, zasady dotyczące pomocy regionalnej (na podstawie „Nowych wytycznych w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska”³), pozwalają na uwzględnienie problematyki rozwoju regionalnego w byłych regionach przemysłu węglowego. Przepisy w ramach pomocy na rekultywację zanieczyszczonych terenów (rozdział 3.1.10⁴) umożliwiają udzielenie pomocy w przypadku, kiedy „osoba odpowiedzialna za zanieczyszczenie nie jest określona lub nie jest w stanie ponieść kosztów”.

W chwili obecnej w Polsce przedsiębiorstwa górnicze pokrywają koszty związane z ochroną środowiska głównie ze środków własnych.

Mimo możliwości stosowania pewnych alternatywnych form pomocy, w przypadku konieczności udzielania pomocy publicznej w sektorze węgla kamiennego w oparciu o ogólne zasady, należy pamiętać, że zasady te (zawarte w Traktatach WE) stawiałyby przed przed-

³ Nowe wytyczne w sprawie pomocy na ochronę środowiska (2008/C 82/01 z 1.04.2008 r).

⁴ Nowe wytyczne w sprawie pomocy na ochronę środowiska (2008/C 82/01z 1.04.2008 r).

siębiorstwami górnictwami dodatkowe wymogi, których spełnienie mogłoby się okazać trudne do osiągnięcia. Między innymi należą do nich: spełnienie kryteriów przedsiębiorstwa zagrożonego, wykazanie przez przedsiębiorstwo możliwości powrotu do rentowności w stosunkowo krótkim czasie, czy też konieczność przygotowania planu restrukturyzacji. Należy pamiętać również, iż w przypadku konieczności stosowania ogólnych zasad pomocy publicznej dla sektora górnictwa węgla kamiennego, Komisja musi uchylić, w każdej z regulacji określającej dopuszczalność stosowania pomocy publicznej na zasadach ogólnych, obowiązujące w chwili obecnej wykluczenie dla górnictwa węgla kamiennego.

4.1. Możliwe konsekwencje stosowania pomocy publicznej na podstawie zasad ogólnych i ich wpływ na rynek UE

Przy braku nowych, specyficznych dla sektora ram prawnych i zastosowaniu ogólnych zasad udzielania pomocy, należy spodziewać się przyspieszenia procesu ograniczania działalności górniczej, co z kolei wywoła m.in. zmniejszenie zainteresowania w zakresie finansowania prac nad rozwojem czystych technologii węglowych, gdyż producenci energii prawdopodobnie przestawią się na inne źródła energii. W konsekwencji prowadzone obecnie prace badawczo-rozwojowe, w szczególności programy promujące technologie czystego spalania węgla w połączeniu z ulepszonymi technologiami spalania węgla, mogą zostać w znacznym stopniu ograniczone, a w konsekwencji niezrealizowane. Tym samym, nie będzie możliwości zastosowania tych technologii na skalę przemysłową. Należy pamiętać, iż wprowadzenie technologii czystego spalania węgla ma nie tylko znaczenie w kontekście ograniczenia emisji CO₂, ale również stanowi rozwiązanie dla rosnącego popytu na energię elektryczną w Europie. Szacuje się, że popyt na energię elektryczną w krajach UE wzrośnie z dzisiejszego poziomu 50% do poziomu 65% w 2030 roku.

Ponadto, zamknięcie kopalń węgla kamiennego na pewno utrudni działania górnictwa podziemnego innych surowców, gdyż nie będzie przepływu rozwiązań technologicznych, jak również nie będą prowadzone badania naukowe, które obecnie zlecają kopalnie węglowe (a których rozwiązania były implementowane np. do głębinowych kopalń rud.) Poważnie zostanie też ograniczona branża przemysłu maszyn górnictwowych i innych przemysłów powiązanych tj. przemysłu geologicznego, czy też przemysłu technologii ochrony środowiska.

Przeprowadzona restrukturyzacja w zakresie wygaszanych części przemysłu węglowego, oprócz bezpośredniego oddziaływania na gospodarkę, niesie przede wszystkim za sobą potężne skutki społeczne i regionalne, szczególnie w obszarach, w których występuje koncentracja tego przemysłu. Redukcja miejsc pracy w górnictwie węgla kamiennego wywrze negatywne skutki na sytuację społeczną w regionach, gdzie umiejscowione są przedsiębiorstwa. Wzrost bezrobocia, pogorszenie sytuacji małych i średnich firm kooperujących z sektorem, zmniejszenie zamówień dla przemysłów pokrewnych, to koszty, z którymi będą musiały zmierzyć się regiony górnicze.

Reasumując, do pozostałych możliwych konsekwencji braku specyficznych ram prawnych dla udzielania pomocy publicznej w górnictwie węgla kamiennego zaliczyć należy:

- ✧ zmniejszenie dostępu do zasobów,
- ✧ pogorszenie wyników finansowych przedsiębiorstw węglowych,

- ✧ zmniejszenie możliwości samodzielnego regulowania zobowiązań przez przedsiębiorstwa węglowe, w tym odziedziczonych zobowiązań,
- ✧ ograniczenie możliwości inwestycyjnych w energetyce (okres inwestycyjny w elektrowniach trwa 10–15 lat, a bloki energetyczne są częstokroć nie przystosowane do spalania węgla o lepszych parametrach),
- ✧ obniżenie konkurencyjności przemysłu stalowego i metali nieżelaznych,
- ✧ zmniejszenie zamówień dla przemysłów pokrewnych,
- ✧ obniżenie poziomu życia w regionach górniczych,
- ✧ zachwianie bezpieczeństwem energetycznym kraju i całej Unii Europejskiej.

Podsumowanie i wnioski

Wydarzenia jakie miały miejsce na rynku paliw wskutek kryzysu gazowniczego, uświadomiły znaczenie rodzimej bazy zasobów energetycznych w kontekście szeroko rozumianego bezpieczeństwa energetycznego. Mimo odchodzenia wielu krajów członkowskich będących producentami węgla od stosowania tego paliwa do produkcji energii, to wydarzenia te utwierdziły decydentów politycznych w tym, iż węgiel musi pozostać nieodłącznym komponentem rodzimego zaopatrzenia energetycznego oraz, że ciągle wykorzystanie węgla kamiennego oraz brunatnego leży w ogólnym, społecznym interesie.

Zapisy „rozporządzenia węglowego” podkreślają minimalny poziom dotowanej rodzimej wielkości produkcji węgla jako wkładu do miksu energetycznego, podtrzymanie dostępu do rezerw oraz potrzebę zabezpieczenia wiodącej pozycji Unii Europejskiej w technologii wydobycia węgla. Od roku 2002, znaczenie powyższych aspektów zwiększyło się jeszcze bardziej.

W listopadzie 2008 roku Komisja Europejska opublikowała „Drugi Strategiczny Przegląd Energetyczny”, w którym skupia się na kwestii zabezpieczenia dostaw energii w Unii Europejskiej, zwracając się w tym kontekście w stronę węgla. Presja globalnych zasobów niesie za sobą gospodarcze oraz ekonomiczne ryzyko w Europie. Wahający się poziom cen, brak inwestycji na światowym rynku ropy oraz podobne tendencje w sektorze gazowniczym podważają bezpieczeństwo dostaw energii. Komisja przewiduje, że zależność 27 krajów unijnych od importu energii wzrośnie z dzisiejszego poziomu 50% do poziomu 65% w roku 2030. Przewidywana wartość ta w sektorze gazowniczym zwiększy się z 57% do 84%, a w przemyśle naftowym z 82% do 93%. W roku 2008 zmniejszenie poziomu produkcji węgla zostało zrekompensowane przez zwiększenie importu tego surowca w kilku krajach Unii, takich jak Włochy, Holandia, Dania, Republika Czeska.

Dlatego cel nadrzędny, jakim jest zachowanie bezpieczeństwa energetycznego Europy, narzuca konieczność utrzymania swego rodzaju ułatwień w dostępie do pomocy państwa dla sektora górnictwa węgla kamiennego. Tym bardziej, że występowanie o pomoc na zasadach ogólnych wymaga konkurowania z innymi przedsięwzięciami o środki finansowe, które to przedsięwzięcia mogą być atrakcyjniejsze technologicznie, społecznie, ekologicznie czy ekonomicznie, jednak nie w kontekście strategicznego bezpieczeństwa energetycznego Europy.

Polska, dzięki posiadaniu dużych zasobów węgla kamiennego oraz możliwości produkcyjnych pozwalających na zaspokojenie niemal całości potrzeb krajowych, ma potencjalnie

zagwarantowane bezpieczeństwo energetyczne po stronie dostaw węgla. Import węgla kamiennego do Polski, który w 2008 r. wzrósł w porównaniu do 2007 r. o około 75%, do poziomu 10,1 mln ton, ma na polskim rynku charakter przede wszystkim uzupełniający w odniesieniu do rodzimej produkcji.

Wiodącą pozycję węgla w strukturze nośników energii pierwotnej podkreślają również zapisy projektu dokumentu „Polityka energetyczna Polski do 2030 roku”, która stwierdza, iż węgiel będzie w dalszym ciągu pełnić rolę ważnego stabilizatora bezpieczeństwa energetycznego kraju, szczególnie wobec uzależnienia polskiej gospodarki od importu gazu i ropy naftowej.

W świetle podjętej analizy dotyczącej udzielonej pomocy publicznej od momentu wejścia Polski do struktur UE, należy stwierdzić iż uzyskana pomoc w wymierny sposób wpłynęła na poprawę sytuacji ekonomiczno-finansowej przedsiębiorstw węglowych. Uzyskana i planowana do uzyskania pomoc nie jest i nie była przeznaczona na pokrycie strat produkcyjnych, a jedynie związana była ze spłatą tzw. zobowiązań odziedziczonych.

Ponadto należy podkreślić, iż w przypadku zakończenia obowiązywania „rozporządzenia węglowego” z dniem 31 grudnia 2010 i stosowania pomocy jedynie w oparciu o zasady ogólne udzielania pomocy w UE, niemożliwa będzie realizacja odpowiedniej polityki inwestycyjnej zabezpieczającej utrzymanie zdolności produkcyjnej na poziomie dostosowanym do potrzeb rynku, jak i ukierunkowanej na rozwój i udostępnienie nowych partii złóż.

Tym bardziej, iż w ramach pomocy publicznej sektor oczekuje wsparcia w postaci pozyskania środków w ramach **inwestycji początkowych**, zgodnie z zapisami dokumentu „Strategia górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 2007–2015”, przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 31 lipca 2007 r. Z własnych środków bowiem górnictwo nie jest w stanie sfinansować najważniejszych inwestycji, które umożliwiają wydobywanie węgla na niezbędnym poziomie. Potrzebne jest więc, dla zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, dofinansowanie koniecznych inwestycji ze środków państwowych.

Należy uznać, iż szeroko rozumiane bezpieczeństwo energetyczne uzasadnia utrzymywanie zdolności górnictwa do produkcji węgla z uwzględnieniem pomocy państwa.

Odnosząc się do wymogów udzielania pomocy na zasadach ogólnych w górnictwie węgla kamiennego, należy podkreślić, iż zasady te mogą uniemożliwić udzielenie pomocy przedsiębiorstwom górniczym, a tym samym zagrozić celom wspólnym Unii, takim jak:

- ✧ zachowanie bezpieczeństwa energetycznego poprzez brak dostępu do rezerw węgla,
- ✧ wyrównania poziomu życia w poszczególnych regionach Unii – regiony o rozwiniętym górnictwie mogą popaść w strukturalne bezrobocie na skutek zbyt szybkiej likwidacji kopalń,
- ✧ prace nad opracowaniem czystych technologii spalania węgla – z powodu zagrożenia funkcjonowania sektora węglowego, mogą zostać wstrzymane prace nad rozwojem wysoko-wydajnych i niskoemisyjnych kotłów węglowych,
- ✧ rozwój technologiczny – z powodu zagrożenia funkcjonowania sektora węglowego mogą zostać wstrzymane prace nad rozwojem bezpiecznych i technologicznie zaawansowanych systemów wydobywania.

Jako że trwają konsultacje społeczne dotyczące możliwych skutków braku szczególnych uregulowań pomocy państwa dla sektora węglowego, przeprowadzane przez KE wśród partnerów społecznych we wszystkich krajach UE, możemy wyrazić nadzieję, że pomoc ta zostanie

uregulowana w sposób, który umożliwi stosowanie specyficznych dla sektora węglowego form pomocy publicznej w takim samym bądź podobnym zakresie jak obecnie oferowane przez Rozporządzenie Rady (WE) 1407/2002 z dnia 23 lipca 2002, w sprawie pomocy państwa dla przemysłu węglowego.

Literatura

- [1] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiego Komitetu ekonomiczno-społecznego i Komitetu Regionów – sprawozdanie Komisji o stosowaniu Rozporządzenia Rady (WE) nr 1407/2002 w sprawie pomocy państwa dla przemysłu węglowego – Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela dnia 21.05.2007 r.
- [2] Aneks do Komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiego Komitetu ekonomiczno-społecznego i Komitetu Regionów – sprawozdanie Komisji o stosowaniu rozporządzenia Rady (WE) nr 1407/2002 w sprawie pomocy państwa dla przemysłu węglowego – Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela dnia 21.05.2007 r.
- [3] Rozporządzenie Rady WE 1407/2002 z dnia 23 lipca 2002 r. w sprawie pomocy państwa dla przemysłu węglowego.
- [4] Notatka ws. Projektu Komunikatu Komisji – Sprawozdania Komisji ze stosowania Rozporządzenia Rady (WE) nr 1407/2002 z dnia 23 lipca 2002 r. w sprawie pomocy państwa dla przemysłu węglowego – Stałe Przedstawicielstwo RP przy UE, Bruksela 12.02.2007 r.
- [5] Referat Konsultacyjny KE dotyczący okresu po wygaśnięciu Rozporządzenia (WE) nr 1407/2002 dotyczącego pomocy państwa dla przemysłu węglowego.

Henryk PASZCZA, Magdalena BIAŁAS

State aid for hard coal industry – review, threats and prospects after 2010

Abstract

The paper outlines the state aid granted to the Polish hard coal industry since the entry into the European Union i.e. on 1.04.2004. The analysis has been carried out on the basis of binding Council Regulation (EC) 1407/2002 of taking into consideration the amounts and destination of granted aid to production and non-production units. Considering that granting of state aid in hard coal sector on the basis of the “Coal Regulation” is set to expire on 31.12.2010 and from that date, in the absence of new sector-specific rules, state support to the hard coal industry shall be governed by the general EC Treaty rules on State aid **being applied in EU, the specified options of aid categories covered by the “Coal Regulation” have been discussed within the general guidelines of state aid’s rules in EU. The possible consequences and their influence upon EU’s market have been also presented in the article.**

KEY WORDS: state aid in hard coal sector, general rules of state aid granting in EU, state aid granted to the Polish hard coal sector