

Advies van het Europees Comité van de Regio's over de sociaal-economische structurele verandering van steenkoolregio's in Europa

(2020/C 39/12)

BELEIDSAANBEVELINGEN

HET EUROPEES COMITÉ VAN DE REGIO'S

Ondersteuning van de doelstellingen van het klimaatbeleid

1. is ingenomen met de klimaatdoelstellingen van de lidstaten. Op de VN-klimaatconferentie in december 2015 in Parijs zijn 197 landen het eens geworden over een wereldwijde klimaatbeschermingsovereenkomst, die ook door de lidstaten is geratificeerd. Daarin verbinden de staten zich ertoe de opwarming van de aarde te beperken tot ruim onder de 2 °C ten opzichte van het pre-industriële tijdperk en zich in te spannen om de stijging van de gemiddelde temperatuur tot 1,5 °C te beperken.
2. De Europese Commissie stelt in haar mededeling in de aanloop naar de VN-klimaatop in Katowice dat de EU tegen 2050 klimaatneutraal moet zijn om voor de wereld toonaangevend te zijn. Daartoe moet in de EU uiteindelijk toch grotendeels worden afgezien van het verbruik van fossiele brandstoffen. Met name de opwekking van elektriciteit uit steenkool moet aanzienlijk worden verminderd.
3. Er zij op gewezen dat momenteel in 41 regio's op NUTS 2-niveau in 12 lidstaten (waaronder het Verenigd Koninkrijk) nog steeds steenkool wordt gedolven. Voor deze regio's zijn de steenkoolsector en aanverwante sectoren van groot economisch belang voor de toegevoegde waarde en de werkgelegenheid. Los daarvan echter lopen deze regio's sterk uiteen wat geografische ligging, economische ontwikkeling en demografische vooruitzichten betreft.
4. Om de doelstellingen van het klimaatbeleid te bereiken, zullen deze regio's de vroegere waardeketens, gebaseerd op de steenkoolproductie, moeten opgeven of op een nieuwe leest moeten schoeien. Verder moeten zij op korte, middellange of lange termijn ook steenkoolmijnen en dagbouwminen sluiten.
5. De sociaal-economische structurele verandering in de Europese steenkoolregio's dient plaats te vinden tegen de achtergrond van het wereldwijd toenemende streven om het gebruik van steenkool geleidelijk af te bouwen. De aandacht zij met name gericht op de huidige situatie in China, dat de helft van de wereldwijde steenkoolproductie consumeert en een vergelijkbaar aandeel in de wereldwijde invoer voor zijn rekening neemt, en waar de binnenlandse vraag naar kolen nu een hoogtepunt bereikt, ondanks de massale binnenlandse overcapaciteit. Het CvDR wijst ook op een uitspraak van de rechtbank in de staat New South Wales in Australië, het grootste steenkool exporterende land ter wereld, die voor het eerst een bedrijf verhinderde nieuwe mijnen te ontginnen omdat deze investering niet in overeenstemming met de Overeenkomst van Parijs werd geacht. Het steunt daarom internationale samenwerkingsinitiatieven om de geleidelijke afschaffing van steenkool in goede banen te leiden, zoals de Powering Past Coal Alliance, die onder meer 30 nationale regeringen en 22 subnationale regeringen omvat.

Beperking van de sociaal-economische gevolgen van het omschakelingsproces

6. De geplande verdere vermindering van de steenkoolwinning en de elektriciteitsproductie uit steenkool zal in deze regio's gepaard gaan met een omvangrijke transformatie van de economische structuur, in combinatie met grote verliezen van werkgelegenheid, waardeschepping en koopkracht. De meeste steenkoolregio's zijn van oudsher industriegebieden waar de industrialisatie hand in hand ging met de exploitatie van de lokale bodemschatten. De regio's zijn dus voornamelijk verbonden met de ijzer-, staal- en metaalindustrie, de chemische industrie en andere energie-intensieve industrieën. Op weg naar een meer ge diversifieerde en koolstofarme economie dienen de structurele veranderingen in de betrokken steenkoolregio's economisch succesvol, ecologisch duurzaam en vooral sociaal aanvaardbaar te verlopen.
7. Thans zijn er in heel Europa nog 185000 mensen werkzaam in de steenkoolproductie en nog eens 52000 in kolengestookte elektriciteitscentrales. Daarnaast is de kolenindustrie indirect verbonden met verschillende sectoren van de economie, zoals fabrikanten van inputs, apparatuur, diensten en consumptiegoederen. In een studie van de Europese Commissie wordt geraamd dat nog eens 215000 werknemers afhankelijk zijn van deze onderling verweven sectoren. Volgens deze studie kunnen de huidige plannen voor de stopzetting van de steenkoolwinning en de elektriciteitsproductie ertoe leiden dat er tussen nu en 2030 circa 160000 banen verloren gaan.
8. De lidstaten zijn overeengekomen om het voortouw te nemen in de wereldwijde overgang naar een koolstofneutrale en circulaire economie. De daarmee gepaard gaande ingrijpende verandering van het gehele energiesysteem zal niet alleen lasten, maar ook mogelijkheden opleveren. Door de ingezette energietransformatie is in Europa al een groot aantal nieuwe banen gecreëerd. Er moet voor worden gezorgd dat ook de steenkoolregio's van deze ontwikkeling profiteren. De Europese strategie voor de verwezenlijking van de klimaatdoelstellingen moet rekening houden met de gevolgen voor de regio's.

9. De ervaring die tot nu toe in de steenkoolgebieden is opgedaan, toont aan dat deze transformatieprocessen een zaak van lange adem zijn. Daarom moeten er voor de kolenregio's nu al nieuwe perspectieven worden ontwikkeld en maatregelen worden genomen. Dit vereist grote inspanningen op alle niveaus.
10. Een succesvolle transformatie van de economische structuur betekent ook dat de werknemers in de betrokken kolenindustrie een nieuw perspectief moet worden geboden. Dit houdt tevens in dat ze voor nieuwe activiteiten gekwalificeerd worden. Voorts moet de toegang tot nieuwe banen in de regio of in naburige regio's worden vergemakkelijkt.

Bevordering van de sociaal-economische omschakeling in de steenkoolregio's

11. De nagestreefde energietransformatie en daarmee de structurele verandering in de kolenregio's is een opdracht voor Europa. Dit vereist een totaalaanpak, met inbegrip van met name maatregelen voor infrastructuurontwikkeling, innovatie, onderzoek en wetenschap, ondersteuning en ontwikkeling van het bedrijfsleven, professionele ontwikkeling, marketing, cultuur en toerisme.
12. Voor duurzame structurele veranderingen in de regio's moeten de huidige sterke punten worden benut. De bestaande industriële en energiestructuren moeten de basis vormen voor de toekomstige ontwikkeling en rekening houden met de innovatie- en investeringscycli van de aanwezige industriële actoren. Daarom moet worden voortgebouwd op regionale industriële clusters en operationele vaardigheden, de competenties van professionals en de bestaande sterke punten op het gebied van onderzoek en ontwikkeling.
13. Gezien deze uitgangssituatie bestaat het risico dat in de betrokken regio's zeer vergelijkbare strategieën voor het transformatieproces worden ontwikkeld. Om inefficiëntie, bijvoorbeeld ten gevolge van parallelle ontwikkelingen, te voorkomen, moet op Europees niveau een wederzijdse uitwisseling plaatsvinden.
14. Het is dan ook een goede zaak dat de Europese Commissie een "Platform voor de overgang van de steenkoolregio's" heeft opgericht, dat op 11 december 2017 voor het eerst bijeen is gekomen. Het platform beoogt de 41 steenkoolregio's in twaalf lidstaten bij te staan bij hun inspanningen om hun economische structuren te moderniseren en hen op de structurele en technologische veranderingen voor te bereiden. Deze werkzaamheden moeten verder worden geïntensiveerd.
15. Dit platform kan volgens het CvdR als een interregionaal instrument worden gebruikt voor het verlenen van technische bijstand op EU-niveau via de uitwisseling van ervaringen en gecoördineerde toegang tot de diensten van de Commissie, indien nodig.
16. Interregionale en grensoverschrijdende samenwerking, bijvoorbeeld in het kader van bestaande initiatieven zoals het Vanguard-initiatief of in het kader van een lokale aanpak bij de structuur- en investeringsfondsen, moet een belangrijke rol vervullen bij structurele veranderingen. Ook op dit gebied zou de EU een grotere rol kunnen spelen bij het opzetten en bevorderen van dergelijke vormen van samenwerking.
17. Een veilig klimaat voor investeringen op lange termijn en het scheppen van nieuwe arbeidsplaatsen is noodzakelijk. Voor zover mogelijk moeten de bestaande waardeketens in de regio's verder worden uitgebreid. Het CvdR benadrukt dat openbare en particuliere investeringen moeten worden aangemoedigd, met name gelet op de huidige economische groei, om investeringen in de modernisering en het koolstofvrij maken van de Europese industriële, vervoers- en energiesystemen te bevorderen.
18. Het innovatievermogen van de regio's moet versterkt worden. Het CvdR dringt er bij de kolenregio's op aan een strategie uit te werken om bestaande ondernemingen te ondersteunen bij hun inspanningen om innovatiever te worden en om de oprichting van nieuwe bedrijven, met name op toekomstgerichte gebieden als digitalisering en kunstmatige intelligentie, te bevorderen. In dit verband is het van het grootste belang dat de randvoorwaarden voor startende ondernemingen worden verbeterd. In veel kolenregio's zijn meestal kleinere industriële, commerciële en ambachtelijke werkgevers gevestigd.
19. De wetenschappelijke sector speelt een centrale rol in de economische ontwikkeling van de regio's. Kolenregio's zouden daarom ook de oprichting moeten bevorderen van universiteiten die op toekomstige technologieën gericht zijn en die kunnen dienen als clusters voor nieuwe bedrijven. Coördinatie op Europees niveau is in dit verband bijzonder nuttig om inefficiënte structuren te voorkomen. Daarnaast moet de interregionale samenwerking op onderzoeksgebied worden bevorderd.
20. Een moderne en efficiënte vervoers- en energie-infrastructuur en een digitale infrastructuur zijn een eerste vereiste voor succesvolle structurele veranderingen om deze gebieden als vestigingsplaats voor ondernemingen aantrekkelijker te maken. Coördinatie op Europees niveau en sterkere netwerkvorming zijn ook hier nuttig.

Financiële steun voor steenkoolregio's

21. De ontwikkeling van nieuwe economische sectoren in de regio's is een langdurig proces dat aanzienlijke financiële middelen vergt. Lokale en regionale overheden in steenkoolregio's hebben hiervoor steun nodig, vooral omdat zij in eerste instantie inkomsten mislopen doordat de steenkoolproductie en de elektriciteitsopwekking met steenkool worden stopgezet. Een groot deel van de investeringen voor economische ontwikkeling moet afkomstig zijn uit de openbare middelen van de betrokken lidstaten of door het aantrekken van nieuwe particuliere investeringen. In dit verband doet het CvdR in de eerste plaats een beroep op de betrokken lidstaten om hiervoor voldoende financiële en andere middelen ter beschikking te stellen.
22. Het culturele en industriële erfgoed uit het rijke verleden, alsmede de sportinfrastructuur en traditie moeten een positieve rol spelen bij deze transformatie en mogen niet alleen worden gezien als een lastige erfenis van betere tijden die voorbij zijn.
23. De structurele veranderingen moeten ook op Europees niveau worden ondersteund. Met name het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling is al een belangrijk instrument om de regio's te ondersteunen. Ook het Europees Sociaal Fonds, Horizon 2020 en de middelen van de Europese Investeringsbank leveren een belangrijke bijdrage aan de regionale ontwikkeling. Het CvdR wijst er echter op dat de daar uitgetrokken middelen niet rechtstreeks op de kolenregio's zijn gericht en te beperkt zijn, gezien de uitdagingen waarmee deze regio's worden geconfronteerd en de voordelen die zij voor andere regio's opleveren. Het CvdR dringt dan ook aan op extra middelen die zijn afgestemd op de behoeften van de steenkoolregio's.
24. Financiële steun van de EU is vooral nuttig bij de uitvoering van grensoverschrijdende projecten. Aangezien alle steenkoolregio's momenteel structurele veranderingen ondergaan, is samenwerking tussen regio's bij de ontwikkeling van toekomstgerichte projecten bijzonder veelbelovend. Het kan ook zinvol zijn naburige regio's bij de strategieën te betrekken om functionele eenheden te creëren.
25. Het CvdR steunt in dit verband het pleidooi van het Europees Parlement in het kader van de lopende onderhandelingen over het meerjarig financieel kader (MFK) voor extra middelen om de maatschappelijke, sociaal-economische en milieugevolgen van de structurele veranderingen in de Europese kolenregio's te verzachten door middel van het nieuwe "Fonds voor een eerlijke energietransitie" ter waarde van 4,8 miljard EUR. Het benadrukt echter dat dit fonds gefinancierd zou moeten worden met aanvullende middelen en niet uit de voor de Europese structuur- en investeringsfondsen voorziene middelen. Het is verheugend dat de beoogde nieuwe voorzitter van de Commissie in de in juli 2019 gepresenteerde politieke richtsnoeren ook haar steun heeft uitgesproken voor het beginsel van een dergelijk Fonds voor een eerlijke energietransitie.
26. Het CvdR meent dat deze middelen nauw dienen te worden gekoppeld aan het cohesiebeleid en dringt erop aan dat deze middelen niet worden berekend binnen de voorgestelde maxima voor de beperking van bijlage XXII, maar dat ze extra beschikbaar worden gesteld. Deze aanvullende financiering kan dan worden gebruikt om de komende zeven jaar de EFRO- en ESF-programma's voor deze NUTS 2-regio's te versterken. Dankzij deze koppeling zou ook op maat gesneden steun voor alle steenkoolregio's mogelijk zijn. Deze middelen zijn bedoeld om de Europese meerwaarde actief te bevorderen en moeten openstaan voor alle steenkoolregio's die door structurele veranderingen worden getroffen. Voor de toewijzingscriteria valt te denken aan de totale werkgelegenheid in de kolenmijnbouw en de omvang van de steenkoolproductie in het referentiejaar 2019. Regio's die al begonnen zijn met het sluiten van kolenmijnen en die gedeeltelijk zulke transitie hebben ondergaan, mogen niet worden uitgesloten, mits er nog steenkool wordt gewonnen.
27. Deze middelen moeten evenals EFRO-middelen rechtstreeks worden toegewezen aan de regio's waar deze steenkoolmijnen zich bevinden. De steun voor de betrokken regio's zou worden gekoppeld aan een specifieke strategie voor de stopzetting van de steenkoolwinning en worden beoordeeld aan de hand van verifieerbare doelstellingen.
28. Deze toewijzing kan worden gefinancierd uit de middelen die in het volgende meerjarig financieel kader voor het hervormingsinstrument zijn gereserveerd.
29. Het Europees Parlement en de Raad worden verzocht dit voorstel voor een speciale overgangsregeling op te nemen in de lopende onderhandelingen over het volgende meerjarig financieel kader.

Herziening van de staatssteunregels

30. In dit verband moet de Europese wetgeving inzake staatssteun in acht worden genomen, aangezien de huidige kaderregeling voor staatssteun in 2020 afloopt, tenzij de toepassing van de staatssteunregels met twee jaar wordt verlengd (tot eind 2022). Het CvdR roept de Commissie op om bij het uitwerken van de nieuwe richtsnoeren ook aandacht te schenken aan de structurele veranderingen in de steenkoolproducerende regio's, zodat deze regio's voldoende flexibiliteit krijgen om de sociale en economische gevolgen van de stopzetting van de steenkoolwinning op te vangen.

31. Uit het oogpunt van het recht inzake staatssteun is het nu reeds mogelijk om projecten met grensoverschrijdende samenwerking te steunen, met name als het projecten van gemeenschappelijk Europees belang betreft. De bevoegde EU-instellingen zouden de regio's meer advies moeten geven over de planning en uitvoering van dergelijke projecten.
32. In dit verband moeten voor de steenkoolregio's speciale steungebieden worden aangewezen conform artikel 107, lid 3, onder a) en c), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) en moet de EU-steunwetgeving voor deze speciale steungebieden worden aangepast, teneinde het mogelijk te maken maatregelen te nemen voor het beheer van de structurele veranderingen die het verlies aan meerwaarde ten gevolge van politiek hogere doelstellingen te compenseren. Bovendien moet worden onderzocht of zulke steunmaatregelen gebaseerd kunnen worden op artikel 107, lid 3, onder b), VWEU, gezien het prominente en voorbeeldige belang van de klimaatvriendelijke herstructurering van de kolenregio's voor het energie- en klimaatbeleid van de Europese Unie. Om deze problemen tijdig op te lossen, wordt voorgesteld om zo spoedig mogelijk een gezamenlijke werkgroep op te richten, bestaande uit vertegenwoordigers van de betrokken kolenregio's en de lidstaten, de directoraten-generaal Concurrentie en Regionaal beleid en het CvdR.

Brussel, 9 oktober 2019.

*De voorzitter
van het Europees Comité van de Regio's
Karl-Heinz LAMBERTZ*
