

## Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Transformacja społeczno-gospodarcza regionów górniczych w Europie

(2020/C 39/12)

### ZALECENIA POLITYCZNE

#### EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW

#### *Wsparcie celów polityki klimatycznej*

1. Z zadowoleniem przyjmuje cele UE w zakresie klimatu. Podczas konferencji w Paryżu w grudniu 2015 r. 197 krajów uzgodniło światowe porozumienie w sprawie zmiany klimatu, które zostało również ratyfikowane przez państwa członkowskie UE. W porozumieniu tym zobowiązują się one do ograniczenia globalnego ocieplenia do poziomu znacznie poniżej 2 °C w stosunku do poziomu sprzed epoki przemysłowej oraz do kontynuowania wysiłków mających na celu ograniczenie wzrostu średniej temperatury do 1,5 °C;
2. Zwraca uwagę, że Komisja Europejska w swoim komunikacie w ramach przygotowań do szczytu ONZ w sprawie klimatu w Katowicach stwierdza, iż jeżeli UE chce być światowym liderem w tej dziedzinie, musi osiągnąć neutralność klimatyczną do 2050 r. Aby zrealizować ten cel, UE musi w dużej mierze ostatecznie zrezygnować z paliw kopalnych. W szczególności trzeba znacznie ograniczyć wytwarzanie energii z węgla.
3. Podkreśla, że obecnie węgiel jest nadal wydobywany w 41 regionach NUTS 2 w 12 państwach członkowskich (w tym w Zjednoczonym Królestwie). W tych regionach sektor górnictwa węgla i sektory z nim związane mają duże znaczenie dla wytwarzania wartości dodanej i zatrudnienia. Jednakże regiony te bardzo się od siebie różnią, na przykład pod względem położenia geograficznego, poziomu rozwoju gospodarczego i perspektyw demograficznych.
4. Zwraca uwagę, że w celu osiągnięcia celów polityki klimatycznej regiony te będą musiały zrezygnować ze swoich – budowanych na wydobyciu węgla – łańcuchów wartości lub oprzeć je na nowych podstawach. Ponadto muszą, w perspektywie krótko-, średnio- i długoterminowej, zamknąć również kopalnie węgla kamiennego i kopalnie odkrywkowe.
5. Zaznacza, że społeczno-gospodarcze zmiany strukturalne w regionach górniczych Europy dokonują się w kontekście nasilenia światowych wysiłków zmierzających do stopniowego wycofywania węgla. Zwraca w szczególności uwagę na „nową normalność” w Chinach: kraj ten zużywa połowę światowej produkcji węgla i ma podobny udział w jego światowym imporcie. Ponadto krajowy popyt na węgiel w Chinach osiągnął obecnie szczytowy poziom, pomimo ogromnej nadwyżki krajowych mocy produkcyjnych. Jednocześnie zwraca uwagę na decyzję sądu w stanie Nowa Południowa Walia w Australii – największego eksportera węgla na świecie. Na mocy tej decyzji po raz pierwszy uniemożliwiono przedsiębiorstwu rozwijanie nowych kopalń, gdyż uznano, że inwestycja ta jest niezgodna z porozumieniem paryskim. Popiera w związku z tym współpracę międzynarodową związaną ze stopniowym wycofywaniem węgla, czego przykładem jest Sojusz Powering Past Coal Alliance, który obejmuje między innymi przedstawicieli 30 rządów krajowych i 22 jednostek władz szczebla niższego niż krajowy.

#### *Łagodzenie społeczno-gospodarczych skutków transformacji*

6. Podkreśla, że planowanej dalszej redukcji produkcji węgla i wytwarzania energii elektrycznej będzie towarzyszyć znacząca transformacja struktury gospodarczej tych regionów w powiązaniu z masową utratą miejsc pracy, wartości dodanej i siły nabywczej. Większość regionów węglowych to tradycyjne obszary przemysłowe, gdzie uprzemysłowienie związane było z eksploatacją lokalnych zasobów. Regiony są zatem głównie związane z przemysłem żelaza, stali i metali, przemysłem chemicznym i innymi branżami energochłonnymi. Celem musi być kształtowanie zmian strukturalnych w regionach górniczych w sposób przynoszący korzyści gospodarcze, zrównoważony pod względem środowiskowym, a przede wszystkim społecznie akceptowalny, z myślą o osiągnięciu bardziej zróżnicowanej i niskoemisyjnej gospodarki.
7. Przypomina, że obecnie przy wydobywaniu węgla w całej Europie zatrudnionych jest 185 tys. osób, zaś dalsze 52 tys. zatrudnionych jest w branży energetyki węglowej. Przemysł węglowy jest również pośrednio związany z różnymi sektorami przemysłu, takimi jak produkcja materiałów pośrednich, sprzętu, usług i dóbr konsumpcyjnych. Według badania Komisji Europejskiej dalsze 215 tys. osób jest zatrudnionych w związku z tymi dodatkowymi obszarami. Zgodnie z tą analizą obecne plany odejścia od wydobywania węgla i energetyki węglowej będą oznaczać utratę ok. 160 tys. miejsc pracy do 2030 r.
8. Zwraca uwagę, że kraje UE zgodziły się stanąć na czele globalnego przejścia w kierunku gospodarki neutralnej pod względem emisji dwutlenku węgla i gospodarki o obiegu zamkniętym. Wynikająca z tego głęboka transformacja całego systemu energetycznego oprócz obciążeń przyniesie ze sobą nowe możliwości. Trwająca transformacja sektora energetycznego doprowadziła już do powstania wielu nowych miejsc pracy w Europie i, biorąc pod uwagę przyszłe potrzeby, powinna być kontynuowana. Należy przy tym zadbać o to, by regiony węglowe również korzystały z tego rozwoju. Europejska strategia na rzecz osiągania celów klimatycznych powinna uwzględniać konsekwencje dla regionów.

9. Przypomina, że doświadczenia zgromadzone do tej pory w regionach górniczych wskazują na to, iż te procesy transformacji wymagają długiego czasu. W związku z tym należy już teraz zacząć rozwijać nowe perspektywy dla regionów górniczych i wprowadzać odpowiednie środki. Wymaga to znacznych wysiłków na wszystkich szczeblach.
10. Podkreśla, że udana transformacja struktury gospodarczej obejmuje również zaoferowanie nowej perspektywy dla pracowników przemysłu węglowego dotkniętych zwolnieniami. Obejmuje to możliwość przekwalifikowania ich do nowej działalności. Należy również ułatwić dostęp do nowych miejsc pracy w danym regionie lub w regionach sąsiadujących.

#### *Wspieranie przemian społeczno-gospodarczych w regionach górniczych*

11. Jest przekonany, że transformacja energetyki, a tym samym transformacja strukturalna w regionach górniczych, jest zadaniem europejskim. W tym celu należy przyjąć całościowe podejście, obejmujące w szczególności środki na rzecz rozwoju infrastruktury, innowacji, badań i nauki, wspierania i rozwoju przedsiębiorstw, rozwoju wykwalifikowanych pracowników, marketingu, kultury i turystyki.
12. Zwraca uwagę, że trwała zmiana strukturalna w regionach powinna wykorzystywać posiadane przez nie atuty. Istniejące struktury przemysłowe i energetyczne powinny stanowić podstawę przyszłego rozwoju i uwzględniać cykle innowacji i inwestycji istniejących podmiotów przemysłowych. Konieczne jest zatem wykorzystanie regionalnych klastrów przemysłowych i umiejętności operacyjnych, umiejętności specjalistów oraz posiadanych atutów w zakresie badań i rozwoju.
13. Zwraca uwagę, że w wyniku tej początkowej sytuacji istnieje ryzyko, iż w danych regionach opracowywane będą bardzo podobne strategie w odniesieniu do procesu transformacji. Aby uniknąć nieefektywności, na przykład w wyniku równoległych zmian, na szczeblu europejskim powinna istnieć wzajemna wymiana.
14. W związku z tym z zadowoleniem przyjmuje „Platformę na rzecz transformacji regionów górniczych”, zainicjowaną przez Komisję Europejską, która spotkała się po raz pierwszy w dniu 11 grudnia 2017 r. Celem platformy jest wspieranie 41 regionów górniczych w 12 państwach członkowskich UE w ich wysiłkach na rzecz modernizacji struktury gospodarczej oraz przygotowania ich do strukturalnych i technologicznych przemian. Prace te powinny być jeszcze bardziej intensywne.
15. Uważa, że platforma ta może być wykorzystywana jako instrument międzyregionalny w celu zapewnienia pomocy technicznej na szczeblu UE poprzez wymianę doświadczeń i skoordynowany dostęp do służb Komisji tam, gdzie jest to konieczne.
16. Podkreśla, że współpraca międzyregionalna i transgraniczna, na przykład w ramach istniejących inicjatyw, takich jak inicjatywa Vanguard czy w kontekście podejścia ukierunkowanego na konkretny obszar w ramach funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, powinna odgrywać ważną rolę w koncepcji zmian strukturalnych: Również w tej dziedzinie UE mogłaby odgrywać większą rolę w inicjowaniu i promowaniu takiej współpracy;
17. Podkreśla potrzebę bezpiecznego otoczenia dla inwestycji długoterminowych i tworzenia nowych miejsc pracy. Tam, gdzie to możliwe, należy dalej rozwijać istniejące łańcuchy wartości w regionach. KR podkreśla, że należy wspierać inwestycje publiczne i prywatne, zwłaszcza w kontekście obecnego wzrostu gospodarczego, tak by pobudzić inwestycje w modernizację i dekarbonizację europejskich systemów przemysłowych, transportowych i energetycznych.
18. Podkreśla potrzebę wzmocnienia potencjału innowacyjnego regionów. KR wzywa regiony górnicze do opracowania strategii na rzecz wspierania istniejących przedsiębiorstw w ich wysiłkach na rzecz innowacji, a także wspierania przedsiębiorstw typu start-up, zwłaszcza w obszarach przyszłościowych, takich jak cyfryzacja i sztuczna inteligencja. W tym kontekście bardzo ważne jest, by poprawić warunki ramowe dla przedsiębiorstw typu start-up. KR zwraca uwagę, że w wielu regionach górniczych znajdują się raczej mniejsi pracodawcy w przemyśle, handlu i rzemiośle
19. Uważa, że środowisko naukowe odgrywa kluczową rolę w rozwoju gospodarczym regionów. Regiony górnicze powinny zatem również wspierać tworzenie szkół wyższych ze szczególnym uwzględnieniem przyszłych technologii, które mogą służyć jako klastry do dalszego zakładania przedsiębiorstw. Koordynacja na poziomie europejskim jest jednak szczególnie przydatna do unikania niewydajnych struktur. Ponadto należy promować współpracę ponadregionalną w dziedzinie badań.
20. Uważa, że nowoczesna i efektywna infrastruktura transportowa i energetyczna, a także infrastruktura cyfrowa są warunkiem wstępnym powodzenia zmian strukturalnych, które zwiększą atrakcyjność danego obszaru jako miejsca prowadzenia działalności gospodarczej. W tym kontekście mają również sens koordynacja w całej Europie i wzmocnienie sieci kontaktów.

*Wsparcie finansowe dla regionów górniczych*

21. Podkreśla, że rozwój nowych sektorów gospodarki w regionach jest długotrwałym procesem, który wymaga znacznych środków finansowych. KR zauważa, że władze lokalne i regionalne w regionach górniczych potrzebują wsparcia w tym zakresie, gdyż w pierwszej kolejności tracą dochody z powodu stopniowego wycofywania produkcji i wytwarzania energii elektrycznej. Duża część inwestycji na rzecz rozwoju gospodarczego musi pochodzić ze środków publicznych zainteresowanych państw członkowskich lub być wynikiem przyciągnięcia nowych inwestycji prywatnych. W tym kontekście KR najpierw zwróci się do zainteresowanych państw członkowskich o zapewnienie wystarczających środków finansowych i innych środków na ten cel.
22. Jest zdania, że dziedzictwo kulturowe i przemysłowe wywodzące się z bogatej przeszłości, a także infrastruktura sportowa i tradycja powinny odgrywać pozytywną rolę w tej transformacji i nie powinny być postrzegane jedynie jako uciążliwe dziedzictwo lepszych dni, które minęły.
23. Wzywa do wspierania zmian strukturalnych również na szczeblu europejskim. W szczególności Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego jest już ważnym instrumentem promowania regionów. Także Europejski Fundusz Społeczny, program „Horyzont 2020” i zasoby Europejskiego Banku Inwestycyjnego wnoszą istotny wkład w rozwój regionalny. KR zwraca jednak uwagę na fakt, że przewidziane w nich środki, z których korzystają również inne regiony, nie są przeznaczane bezpośrednio na regiony górnicze i są zbyt ograniczone w obliczu wyzwań, przed którymi regiony te stoją. W związku z tym KR apeluje o udostępnienie dodatkowych funduszy dostosowanych do potrzeb regionów górniczych.
24. Podkreśla, że wsparcie finansowe ze strony UE jest szczególnie przydatne w przypadku projektów realizowanych ponad granicami państwowymi. Ze względu na to, że wszystkie regiony górnicze przechodzą obecnie zmiany strukturalne, szczególnie obiecująca wydaje się współpraca regionów przy opracowywaniu przyszłościowych projektów. Przydatne może być również włączenie sąsiadujących regionów do strategii w celu stworzenia jednostek funkcjonalnych.
25. W tym kontekście popiera apel Parlamentu Europejskiego o dodatkowe finansowanie działań łagodzących skutki społeczne, socjoekonomiczne oraz środowiskowe przekształceń strukturalnych europejskich regionów górniczych w ramach trwających negocjacji w sprawie wieloletnich ram finansowych (WRF) w postaci nowego funduszu sprawiedliwej transformacji energetycznej o wysokości 4,8 mld EUR. Podkreśla jednak, że fundusz ten musiałby być zasilany z dodatkowych zasobów, a nie z ram budżetowych przewidzianych dla europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. Z zadowoleniem przyjmuje to, że nowo wybrana przewodnicząca Komisji w wytycznych politycznych przedstawionych w lipcu 2019 r. także zaapelowała o utworzenie nowego funduszu sprawiedliwej transformacji energetycznej.
26. Jest przekonany, że środki te powinny zostać ściśle powiązane z polityką spójności. KR apeluje o zapewnienie, by fundusze te nie zostały wyliczone w ramach proponowanych limitów określonych w załączniku XXII, lecz by zostały udostępnione dodatkowo. Te dodatkowe środki mogłyby następnie zostać wykorzystane do wzmocnienia programów EFRR i EFS dla tych regionów NUTS 2 w ciągu najbliższych siedmiu lat. Powiązanie to pozwoliłoby również na udzielenie wsparcia dostosowanego indywidualnie do potrzeb wszystkich regionów górniczych. Środki te przeznaczone byłyby na aktywne promowanie europejskiej wartości dodanej i byłyby dostępne dla wszystkich regionów górniczych dotkniętych zmianami strukturalnymi. Kryteriami przydziału mogłyby być całkowite zatrudnienie w górnictwie węglowym oraz poziom produkcji węgla w roku referencyjnym 2019. Regiony, które rozpoczęły już zamykanie kopalń węgla i częściowo przeszły taką transformację, nie powinny zostać wykluczone, o ile nadal odbywa się w nich działalność górnicza.
27. Apeluje o przyznanie tych funduszy, podobnie jak środków z EFRR, bezpośrednio regionom, w których znajdują się te kopalnie. Wsparcie dla regionów dotkniętych zmianami byłoby powiązane z konkretną strategią wycofywania się z węgla i oceniane na podstawie możliwych do zweryfikowania celów.
28. Sugeruje, że przydział ten mógłby być finansowany ze środków przewidzianych w ramach kolejnych wieloletnich ram finansowych na rzecz narzędzia realizacji reform.
29. Wzywa Parlament Europejski i Radę do uwzględnienia tego wniosku w sprawie specjalnego przydziału środków przejściowych w toczących się negocjacjach w sprawie kolejnych wieloletnich ram finansowych;

*Zmiana zasad pomocy państwa*

30. Zaznacza, że należy w tym kontekście uwzględnić europejskie prawodawstwo dotyczące pomocy państwa i że obecne ramy pomocy wygasają w 2020 r., chyba że stosowne przepisy zostaną przedłużone o dwa lata (do końca 2022 r.). Wzywa Komisję, aby przy opracowywaniu nowych wytycznych wzięła również pod uwagę problemy związane z przemianami strukturalnymi w regionach górniczych i zapewniła, że regiony węglowe będą miały wystarczającą elastyczność, tak aby umożliwić im wycofanie się z węgla w sposób opłacalny pod względem społecznym i ekonomicznym.

31. Podkreśla, że projekty obejmujące współpracę transgraniczną mogą być już teraz wspierane w kontekście pomocy państwa, zwłaszcza w przypadku, gdy są one przedmiotem wspólnego europejskiego zainteresowania. Właściwe instytucje UE powinny zapewnić regionom więcej wsparcia w zakresie planowania i realizacji takich projektów;
32. W związku z tym wzywa do wyznaczenia specjalnych obszarów wsparcia dla regionów górniczych na mocy art. 107 ust. 3 lit. a) i c) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), a także do dostosowania zasad pomocy UE w tych specjalnych regionach, tak aby umożliwić podejmowanie działań w obliczu zmian strukturalnych w celu zrekompensowania braku wartości dodanej wynikającego z nadrzędnych celów politycznych. Ponadto należy rozważyć, czy takie środki wsparcia mogłyby opierać się na art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE ze względu na istotne i przykładowe znaczenie przyjaznej dla klimatu restrukturyzacji regionów węglowych dla polityki energetycznej i klimatycznej Unii Europejskiej. W celu terminowego rozwiązania tych kwestii proponuje się niezwłoczne utworzenie wspólnej grupy roboczej składającej się z przedstawicieli zainteresowanych regionów i państw członkowskich, Dyrekcji Generalnej ds. Konkurencji i Polityki Regionalnej oraz Komitetu Regionów.

Bruksela, dnia 9 października 2019 r.

Karl-Heinz LAMBERTZ  
*Przewodniczący*  
*Europejskiego Komitetu Regionów*

---