

BESCHLÜSSE

DURCHFÜHRUNGSBESCHLUSS (EU) 2017/122 DER KOMMISSION

vom 23. Januar 2017

über die Anwendbarkeit des Artikels 34 der Richtlinie 2014/25/EU des Europäischen Parlaments und des Rates auf Aufträge für Tätigkeiten im Bereich der Torfgewinnung in Finnland

(Bekannt gegeben unter Aktenzeichen C(2017) 237)

(Nur der finnische und der schwedische Text sind verbindlich)

(Text von Bedeutung für den EWR)

DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union,

gestützt auf die Richtlinie 2004/17/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 zur Koordinierung der Zuschlagserteilung durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste ⁽¹⁾, insbesondere auf Artikel 30 Absatz 5,

gestützt auf die Richtlinie 2014/25/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die Vergabe von Aufträgen durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/17/EG ⁽²⁾, insbesondere Artikel 35 Absatz 3,

gestützt auf den Antrag der Vapo Oy,

nach Anhörung des Beratenden Ausschusses für öffentliche Aufträge,

in Erwägung nachstehender Gründe:

1. SACHLAGE

1.1. Antrag

- (1) Am 2. Februar 2016 ging bei der Europäischen Kommission ein Antrag der Vapo Oy (im Folgenden „Vapo“ oder „Antragsteller“) nach Artikel 30 der Richtlinie 2004/17/EG ein (im Folgenden „Antrag“).
- (2) Vapo ist ein öffentliches Unternehmen, an dem der finnische Staat 50,1 % der Anteile hält, 49,9 % sind in der Hand der Suomen Energiavarat Oy, eine Gesellschaft im Besitz von kommunalen Energieunternehmen und Elektrizitätsgenossenschaften.
- (3) Der Antrag betrifft Tätigkeiten in Zusammenhang mit der Torfgewinnung in Finnland.
- (4) Dem Antrag beigelegt war eine Erklärung der finnischen Wettbewerbs- und Verbraucherschutzbehörde (im Folgenden „NCA“) vom 2. November 2015. Nach Auffassung der Kommission handelt es sich hierbei nicht um eine mit Gründen und Belegen versehene Stellungnahme im Sinne von Artikel 35 Absatz 2 der Richtlinie 2014/25/EU, da lediglich angegeben wird, dass die besagten Bedingungen erfüllt seien, dies jedoch nicht argumentativ untermauert wird ⁽³⁾.

⁽¹⁾ ABl. L 134 vom 30.4.2004, S. 1.

⁽²⁾ ABl. L 94 vom 28.3.2014, S. 243.

⁽³⁾ Ihrer Stellungnahme zufolge sieht die NCA „no particular reason to oppose the granting of an exemption from the public procurement rules“ (keinen besonderen Grund gegen die Gewährung einer Ausnahme von den Vorschriften für die öffentliche Auftragsvergabe). Eine Begründung ihrer Schlussfolgerungen trägt die NCA allerdings nicht vor. Insbesondere enthält die Stellungnahme weder einen Verweis auf die erste Voraussetzung für die Gewährung der Ausnahme, nämlich den freien Marktzugang, noch beinhaltet sie Feststellungen zur genauen Abgrenzung des sachlich bzw. räumlich relevanten Marktes.

- (5) Mit E-Mails vom 10. März 2016, 2. Juni 2016, 6. Juli 2016, 8. Juli 2016 und 23. September 2016 forderte die Kommission zusätzliche Informationen vom Antragsteller an. Der Antragsteller antwortete auf die Auskunftsersuchen am 6. April 2016, 16. Juni 2016, 26. August 2016 und 30. September 2016 per E-Mail.
- (6) In der Zwischenzeit forderte die Kommission am 7. Juni 2016 zusätzliche Informationen bei den finnischen Behörden an. Die finnischen Behörden übermittelten ihre Antwort mit E-Mail vom 26. September 2016. Die darin enthaltenen Schlussfolgerungen stützen sich auf eine Erhebung der finnischen NCA bei 24 Kunden und 8 Wettbewerbern von Vapo sowie auf Auskünfte des Verbands der Torfproduzenten. Die Teilnehmer wurden zu ihrer Brennstoffverwendung, zur Möglichkeit, andere Brennstoffe einzusetzen, zu den Auswirkungen einer hypothetischen Preisänderung für Brennstoffe, zu wirtschaftlich tragbaren Entfernungen von Transporten, zu Brennstoffpreisen, Hindernissen beim Zugang zum Markt, zum Beschaffungsprozess für Torfmoore und zur Entwicklung des Torf- und Holzbrennstoffmarktes der nächsten Jahre befragt.

1.2. Torfgewinnung in Finnland

- (7) Torf ist ein überwiegend organisches Material, das sich in feuchten Gebieten aus teilweise zersetzter pflanzlicher Substanz bildet; zur Verwendung als Brennstoff wird Torf zerkleinert und getrocknet. In Finnland wird Torf vorwiegend zur Erzeugung von Strom und Fernwärme genutzt. 2014 machte Torf 4 % des gesamten Energieträgermixes in Finnland aus ⁽⁴⁾.
- (8) Finnlands Gesamtfläche an Torfmooren beträgt 9 Mio. Hektar, von denen 1,2 Mio. für die Torfgewinnung geeignet sind ⁽⁵⁾. Tatsächlich werden weniger als 10 % der geeigneten Flächen für die Torfgewinnung genutzt ⁽⁶⁾. Die Standorte für die Torfgewinnung werden durch die Wettbewerbssituation bestimmt, da der wirtschaftlich vertretbare Transportweg bei Torf gerade einmal 150 km beträgt und damit relativ kurz ist ⁽⁷⁾.
- (9) Finnland verfügt über 23 Mio. Hektar Waldfläche und ist ein wichtiger Lieferant forstwirtschaftlicher Erzeugnisse auf dem Weltmarkt ⁽⁸⁾.
- (10) Torf und Holzbrennstoffe werden in etwa 400 Kraft- und Heizkraftwerken in ganz Finnland als Energieträger verwendet.
- (11) Vapo ist der einzige landesweit tätige Torfproduzent. Darüber hinaus arbeiten in Finnland einige regionale und ca. 300 lokale Erzeuger, einige der größeren Kraftwerke verfügen über eigene Torfgewinnungsflächen.
- (12) Lieferanten für Holzbrennstoffe sind 5 nationale Erzeuger, 79 Forstbewirtschaftungsgesellschaften und Hunderte lokale Erzeuger ⁽⁹⁾.

2. RECHTLICHER RAHMEN

- (13) Die Richtlinie 2014/25/EU gilt für die Vergabe von Aufträgen für die Ausübung von Tätigkeiten, die mit der Nutzung eines geografisch abgegrenzten Gebiets zum Zwecke der Förderung von Kohle oder anderen festen Brennstoffen verbunden sind, es sei denn, diese Tätigkeit ist gemäß Artikel 34 dieser Richtlinie ausgenommen.
- (14) Nach Maßgabe von Artikel 34 der Richtlinie 2014/25/EU fallen Aufträge, die die Ausübung einer richtlinienrelevanten Tätigkeit ermöglichen sollen, nicht unter die Richtlinie, wenn die Tätigkeit in dem Mitgliedstaat, in dem sie ausgeübt wird, unmittelbar dem Wettbewerb auf Märkten ausgesetzt ist, die keiner Zugangsbeschränkung unterliegen.
- (15) Ob eine Tätigkeit unmittelbar dem Wettbewerb ausgesetzt ist, wird anhand objektiver Kriterien unter Berücksichtigung der besonderen Merkmale des betreffenden Sektors ermittelt. Der Zugang zu einem Markt gilt als frei, wenn der betreffende Mitgliedstaat die einschlägigen Rechtsvorschriften der Union zur Öffnung eines bestimmten Sektors oder Teilsektors für den Wettbewerb umgesetzt hat und anwendet. Diese Rechtsvorschriften sind in Anhang III der Richtlinie 2014/25/EU aufgeführt. Rechtsvorschriften über die Liberalisierung des Sektors der Förderung von Kohle oder anderen festen Brennstoffen finden sich in diesem Anhang nicht. Daher kann der freie Marktzugang nicht vorausgesetzt werden und er muss *de facto* und *de jure* nachgewiesen werden.

⁽⁴⁾ Länderbericht 2016 an die Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden und die Europäische Kommission, S. 35.

⁽⁵⁾ Schreiben des Antragstellers vom 26. August 2016, S. 6.

⁽⁶⁾ Schreiben des Antragstellers vom 26. August 2016, S. 6 und 7.

⁽⁷⁾ Antrag, Abschnitt 3.2, S. 12.

⁽⁸⁾ „Forest Finland in brief“ http://www.metla.fi/metinfo/tilasto/julkaisut/uuut/Forest-Finland_2013.pdf (Englisch).

⁽⁹⁾ Abschnitt 5.1 des Antrages, S. 13.

- (16) Der vorliegende Beschluss lässt die Anwendung der Vorschriften des Wettbewerbsrechts und anderer Gebiete des Unionsrechts unberührt. Insbesondere sind die Kriterien und Methoden zur Bewertung gemäß Artikel 34 der Richtlinie 2014/25/EU, ob eine Tätigkeit unmittelbar dem Wettbewerb ausgesetzt ist, nicht notwendigerweise dieselben, die für eine Beurteilung nach Artikel 101 oder 102 AEUV oder der Verordnung (EG) Nr. 139/2004⁽¹⁰⁾ des Rates herangezogen werden. Diese Auffassung wurde auch durch ein vor Kurzem ergangenes Urteil des Gerichts der Europäischen Union bestätigt⁽¹¹⁾.

3. BEWERTUNG

3.1. Freier Marktzugang

- (17) Da der freie Marktzugang nicht vorausgesetzt werden kann, muss er de facto und de jure nachgewiesen werden.
- (18) Nach Meinung des Antragstellers bestehen keine rechtlichen Zugangsbeschränkungen zum Torfmarkt. Zwar bedürfe es für die Torfgewinnung einer Umweltlizenz, diese könne jedoch nicht als Zugangsbeschränkung angesehen werden. Darüber hinaus sei die Torfgewinnung weder mit besonderen noch mit ausschließlichen Rechten verbunden.
- (19) Die Untersuchung der rechtlichen Voraussetzungen für die Erteilung von Torfgewinnungslizenzen in Finnland ergab, dass diese derzeit in nicht diskriminierender Weise erfolgt. Für die Gewinnung von Torf bedarf es einer Umweltgenehmigung. Das entsprechende Genehmigungsverfahren kann zwar sehr langwierig sein (ein bis vier Jahre), dies kann jedoch aus der Sicht des öffentlichen Auftragswesens nicht als Marktzugangsbeschränkung betrachtet werden, da für alle Marktteilnehmer die gleiche Vorgehensweise und die gleichen Erteilungskriterien gelten. Für die Zwecke dieses Beschlusses kann der Zugang zu einer Genehmigung zur Torfgewinnung als de jure frei gelten.
- (20) Ein beträchtlicher Teil der zur Torfgewinnung geeigneten Torfflächen wird bisher nicht genutzt⁽¹²⁾. Außerdem hat nach Angabe des Antragstellers⁽¹³⁾ die Zahl der Torfproduzenten in den letzten Jahren zugenommen; dies würde dafür sprechen, dass der Marktzugang de facto frei ist.
- (21) Der freie Zugang zu dieser Tätigkeit wurde von den finnischen Behörden bestätigt⁽¹⁴⁾.
- (22) Für die Zwecke der Prüfung der Bedingungen des Artikels 34 der Richtlinie 2014/25/EU und unbeschadet der Anwendung der Wettbewerbsvorschriften und anderen Bereiche des Unionsrechts kann daher der Zugang zum Markt der Nutzung eines geografisch abgegrenzten Gebiets zum Zwecke der Gewinnung von Torf als de facto und de jure frei angesehen werden.

3.2. Unmittelbarer Einfluss des Wettbewerbs

- (23) Ob eine Tätigkeit unmittelbar dem Wettbewerb ausgesetzt ist, ist anhand verschiedener Indikatoren zu beurteilen, von denen keiner für sich genommen den Ausschlag gibt. Hinsichtlich der Märkte, die dieser Beschluss betrifft, ist der Marktanteil der Hauptakteure auf einem bestimmten Markt ein Kriterium, das berücksichtigt werden sollte. Angesichts der Merkmale der betroffenen Märkte können weitere Kriterien berücksichtigt werden.
- (24) Darüber hinaus lässt eine solche Definition die Anwendung der Artikel 101 und/oder 102 AEUV, der „EG-Fusionskontrollvorschriften“ der Verordnung (EG) Nr. 139/2004 sowie der anwendbaren Verordnungen und der Mitteilungen und Leitlinien der Kommission zur Umsetzung der unionsrechtlichen Wettbewerbsvorschriften, einschließlich der einschlägigen Regelungen im Zusammenhang mit der Marktabgrenzung und der Berechnung der Marktanteile, gänzlich unberührt.
- (25) Mit diesem Beschluss soll festgestellt werden, ob die Dienstleistungen, auf die sich der Antrag bezieht, (auf Märkten mit freiem Zugang im Sinne von Artikel 34 der Richtlinie 2014/25/EU) in ausreichendem Maße dem Wettbewerb für das öffentliche Auftragswesen ausgesetzt sind, um zu gewährleisten, dass die Auftragsvergabe im Rahmen der betreffenden Tätigkeiten auch ohne die durch die in der Richtlinie 2014/25/EU festgelegten detaillierten Vorschriften für die Auftragsvergabe bewirkte Disziplin transparent, diskriminierungsfrei und auf der Grundlage von Kriterien durchgeführt wird, anhand deren die Auftraggeber die wirtschaftlich günstigste Lösung ermitteln können.

⁽¹⁰⁾ Verordnung (EG) Nr. 139/2004 des Rates vom 20. Januar 2004 über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen („EG-Fusionskontrollverordnung“) (ABl. L 24 vom 29.1.2004, S. 1).

⁽¹¹⁾ Urteil des Gerichts 27. April 2016, Österreichische Post AG, T-463/14, ECLI:EU:T:2016:243, Rn. 28.

⁽¹²⁾ Siehe Fußnote 6.

⁽¹³⁾ Schreiben des Antragstellers vom 16. Juni 2016, S. 3 letzter Absatz und S. 4 erste drei Absätze.

⁽¹⁴⁾ Schreiben der finnischen Behörden vom 26. September 2016, S. 3.

- (26) Als einziger auf dem finnischen Torfmarkt tätiger Auftraggeber ist Vapo auch die einzige Einrichtung, die den Rechtsvorschriften der Union für die öffentliche Auftragsvergabe unterliegt. In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass Unternehmen, die nicht der öffentlichen Auftragsvergabe unterliegen, Wettbewerbsdruck auf den Antragsteller ausüben können, wenn sie auf diesen Märkten tätig werden.

3.2.1 Sachlich relevanter Markt

- (27) Der Antrag betrifft die Torfgewinnung und den Torfgroßhandel. Die Produzenten gewinnen und verarbeiten Torf und verkaufen ihn direkt, ohne Zwischenhändler, an verschiedene Kraftwerke. Hinsichtlich des Wettbewerbs auf dem Torfgewinnungsmarkt ist die Verbindung zwischen Gewinnung und Erstvermarktung/Großhandelsvertrieb des abgebauten Torfs zu berücksichtigen. Für die Zwecke dieses Beschlusses und unbeschadet der Anwendung anderer Rechtsvorschriften der Union werden Torfgewinnung und Torfgroßhandel zusammen als demselben Produktmarkt zugehörig betrachtet.
- (28) Nach Ansicht des Antragstellers gehört Torf zu demselben relevanten Markt wie zumindest Holzbrennstoffe (Holzhackschnitzel und Nebenerzeugnisse der Forstwirtschaft). Vapo ist sowohl auf dem Torf- als auch auf dem Holzmarkt tätig, verkauft aber überwiegend Torf.
- (29) In ihrer früheren Praxis⁽¹⁵⁾ ging die finnische NCA zwar davon aus, dass Torf und Holz jeweils verschiedenen Produktmärkten zuzuordnen sind, ließ eine Definition jedoch offen. Die Differenzierung der Marktdefinition für Torf und Holz wurde begründet durch mit technologischen Veränderungen verbundene hohe Investitionskosten, die unterschiedlichen technischen Eigenschaften von Torf und Holz, Engpässe bei der Holzversorgung, fehlende spezifische Preise für Holzbrennstoffe und langfristige Verträge. Die Kommission analysierte die aktuelle Marktsituation, indem sie die Stichhaltigkeit der vorstehenden Argumente bewertete.

Technologischer Wandel

- (30) Den Darstellungen des Antragstellers zufolge besteht ein wesentlicher Unterschied gegenüber dem Zeitpunkt der vorherigen Beschlüsse der finnischen NCA darin, dass Änderungen in der Verbrennungstechnologie der Kraftwerke zu einem erhöhten Verbrauch von Holzbrennstoffen und zu einem reduzierten Verbrauch von Torf geführt hätten. Insbesondere sei es heute praktisch in allen finnischen Heizkraftwerken möglich, Torf und Holz zu verbrennen. Dies habe zu einer Zunahme des Verbrauchs von Holzbrennstoffen in den vergangenen 15 Jahren geführt⁽¹⁶⁾.
- (31) Die finnische NCA bestätigte, dass Torf in den letzten Jahren einem verschärften Wettbewerbsdruck durch Holz ausgesetzt ist⁽¹⁷⁾. Es sei zu beobachten, dass Stromproduzenten in Hybridanlagen, die sowohl Torf als auch Holz, und sogar Kohle nutzen können, investierten, um sich eine maximale Flexibilität gegenüber unterschiedlichen Marktbedingungen sowie umwelt- und steuerpolitischen Maßnahmen zu bewahren.
- (32) Derzeit setzen alle 20 größten Torfverwender⁽¹⁸⁾ in Finnland Torfbrennstoffe zusammen mit Holz und in den an der Küste angesiedelten Kraftwerken auch zusammen mit Kohle ein⁽¹⁹⁾.
- (33) Von den 400 Kraft- und Heizkraftwerken, in denen Torf und/oder Holz eingesetzt werden, verwenden weniger als 20 kleine Heizkraftwerke ausschließlich Torf⁽²⁰⁾. Diese haben jedoch nur einen marginalen Verbrauch⁽²¹⁾.

Technische Eigenschaften von Torf und Holz

- (34) In Bezug auf die technischen Unterschiede stellt die Kommission fest, dass die effiziente Verbrennung von Holz heutzutage durch die Zugabe von Chemikalien erreicht werden kann.

⁽¹⁵⁾ Beschluss Nr. 267/61/94 vom 5. September 2000, Beschluss Nr. 021/81/2000 vom 8. März 2001, S. 5, 7, 8.

⁽¹⁶⁾ Antrag des Antragstellers vom 22. Januar 2016, S. 2, Absatz 2, und Schreiben des Antragstellers vom 16. Juni 2016, S. 5, vorletzter und letzter Absatz.

⁽¹⁷⁾ Schreiben der finnischen Behörden vom 26. September 2016, S. 2.

⁽¹⁸⁾ Auf sie entfielen im Jahr 2014 56 % des Gesamtverbrauchs an Torf.

⁽¹⁹⁾ Antrag, Abschnitt 3.1, S. 9.

⁽²⁰⁾ Schreiben des Antragstellers vom 6. April 2016, S. 14.

⁽²¹⁾ Weniger als 1 % des Gesamtverbrauchs von Torf.

- (35) Die Verwendung von bloßem Holz fördert die Korrosionsbildung am Heizkessel; um eine solche zu verhindern, wird beim Verbrennungsprozess üblicherweise ein geringer Anteil von Torf (der von Natur aus schwefelhaltig ist), Kohle oder chemischen Zuschlagstoffen, wie Schwefel oder Kalk, hinzugefügt. Der optimierte Anteil an benötigtem Torfbrennstoff variiert erheblich und beträgt von 0 bis 60 %⁽²²⁾, abhängig von der Technologie des Kraftwerks und den angestrebten Emissionswerten.
- (36) Die Kommission erkundigte sich⁽²³⁾ beim Antragsteller nach saisonalen Mustern beim Versorgungsmix aus Torf und Holz und wollte insbesondere wissen, ob den Kunden im Laufe eines Jahres faktisch nur einer der beiden Brennstoffe zur Verfügung stand. Der Antragsteller gibt an⁽²⁴⁾, der Verbrauch von Torf sei von Januar bis März am höchsten, während er in den Sommermonaten, in denen Torf nicht als Energieträger für Heizzwecke verwendet wird, sinkt. Als Beispiel führt der Antragsteller die Situation im Jahr 2015 an, in dem sehr niedrige Temperaturen⁽²⁵⁾ herrschten und Fernheizkraftwerke mehr Torf und Erdöl als Holz nutzten. Die ersetzten Mengen machten jedoch nur einen geringfügigen Teil des Gesamtverbrauchs aus.

Verfügbarkeit von Holzbrennstoff

- (37) Hinsichtlich der Engpässe bei Holz führt der Antragsteller aus, die aktuelle Situation sei vollkommen anders als diejenige zur Zeit der vorherigen NCA-Beschlüsse, da der Holzmarkt aufgrund der Investitionen in Holzerntemaschinen deutlich gewachsen sei⁽²⁶⁾.
- (38) Dem Antrag⁽²⁷⁾ zufolge ist die Verfügbarkeit von alternativen Brennstoffen gut. Im Norden und Osten Finnlands seien Holzbrennstoffe ohne Weiteres verfügbar; in den südlichen und westlichen Gebieten des Landes könnte die Verfügbarkeit von heimischen Holzbrennstoffen hingegen den Anstieg des Verbrauchs von Holzhackschnitzeln zukünftig begrenzen⁽²⁸⁾. Als alternative Brennstoffe würden Kohle (in den Küstengebieten), aus Russland eingeführtes Holz sowie Erdgas (in Gebieten mit Erdgasleitungen) verwendet. Die Nachfrage nach Holz könne das Angebot nur vorübergehend übersteigen⁽²⁹⁾.
- (39) Die finnische NCA führt aus: „Today the markets for both forest chips and by-products of the forest industry have become more commercialised and have strengthened their position in comparison with peat“. (Die Märkte für Holzhackschnitzel und Nebenerzeugnisse der Forstwirtschaft zeichnen sich heutzutage durch zunehmende Kommerzialisierung aus und haben ihre Position gegenüber dem Torfmarkt ausgebaut)⁽³⁰⁾.
- (40) Öffentlich zugänglichen Daten⁽³¹⁾ zufolge zeigen die Zeitreihen zu den bei der Elektrizitätserzeugung eingesetzten Energieträgern, insbesondere seit 2010, einen ständigen Anstieg des Verbrauchs von Holzbrennstoffen und einen Rückgang des Torfverbrauchs.

Brennstoffpreise

- (41) Finnland profitiert von Betriebsbeihilferegelungen⁽³²⁾ für mit Holzhackschnitzeln betriebene Kraftwerke, die darauf abzielen, durch Gewährung von Anreizen für den Umstieg von Torf auf Biomasse die Nutzung erneuerbarer Energiequellen zu fördern.
- (42) Der im Rahmen der Strategie Europa 2020 festgelegte Zielwert für den Anteil der Energie aus erneuerbaren Quellen beträgt für Finnland 38 %. Der Anteil der Energie aus erneuerbaren Quellen am Bruttoenergieverbrauch in Finnland stieg von 28,5 % im Jahr 2005 auf 36,8 % im Jahr 2013⁽³³⁾.
- (43) Der Antragsteller hat bestätigt⁽³⁴⁾, dass alle seine Hauptkunden nach diesen Regelungen förderfähig sind.

⁽²²⁾ Schreiben der finnischen Behörden vom 26. September 2016, S. 2 und Schreiben des Antragstellers vom 30. September 2016, S. 2.

⁽²³⁾ Schreiben der Kommission vom 2. Juni 2016, S. 3.

⁽²⁴⁾ Schreiben des Antragstellers vom 16. Juni 2016, S. 10.

⁽²⁵⁾ Über drei Wochen herrschten Temperaturen von unter -20 °C.

⁽²⁶⁾ Schreiben des Antragstellers vom 16. Juni 2016, S. 1.

⁽²⁷⁾ Antrag, Abschnitt 3.2, S. 13

⁽²⁸⁾ Schreiben des Antragstellers vom 16. Juni 2016, S. 7.

⁽²⁹⁾ Siehe Fußnote 28.

⁽³⁰⁾ Schreiben der finnischen Behörden vom 26. September 2016, S. 2.

⁽³¹⁾ Statistics Finland http://pxweb2.stat.fi/sahkoiset_julkaisut/energia2015/html/engl0002.htm (Englisch).

⁽³²⁾ Staatliche Beihilfe SA.42218 (2015/N) Finnland — Operating aid for forest chips fired power plants, C(2016) 976 final (ABl. C 284 vom 5.8.2016, S. 4); Staatliche Beihilfe SA.31204 (2011/N) Finnland — Operating aid for small wood fired CHP-plants and forest chips power plants, C(2011) 1950 (ABl. C 153 vom 24.5.2011, S. 2).

⁽³³⁾ http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:4f8722ce-1347-11e5-8817-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_2&format=PDF, S. 2 (Englisch).

⁽³⁴⁾ Schreiben des Antragstellers vom 26. August 2016, S. 5.

- (44) Die von der Regierung beschlossene Änderung des Beihilfeniveaus⁽³⁵⁾ ist am 1. März 2016 in Kraft getreten. Danach wurde der Höchstbetrag der Stützung für aus Holzhackschnitzeln erzeugten Strom von 15,90 EUR pro MWh auf 18 EUR pro MWh angehoben.
- (45) In Finnland wird Energiesteuer auf Strom, Kohle, Erdgas, Torfbrennstoff, Tallöl und flüssige Brennstoffe erhoben. Nach der neuesten Gesetzgebung⁽³⁶⁾ beträgt die Steuer auf Torfbrennstoff nunmehr 1,90 EUR pro MWh (zuvor 3,40 EUR pro MWh). Diese neue Steuer gilt ebenfalls seit dem 1. März 2016.
- (46) Im Gegensatz zu Holz unterliegt die Nutzung von Torf und anderen fossilen Brennstoffen im Energiesektor einer CO₂-Emissionsabgabe. Diese Abgabe war zum Zeitpunkt des vorherigen Beschlusses der NCA⁽³⁷⁾ noch nicht in Kraft. Die Einführung der Abgabe war Anlass für große Investitionen in neue Hybridanlagen und in die Umrüstung von alten Kraftwerken, durch die eine Nutzung sowohl von Holz als auch von anderen fossilen Brennstoffen ermöglicht wurde.
- (47) Nach Darstellung des Antragstellers⁽³⁸⁾ ergeben sich unter Berücksichtigung sämtlicher Steuern auf Torf sowie der Beihilfen für Holz aus der Gegenüberstellung der Kosten von Torf- (einschließlich Torfsteuer und CO₂-Emissionssteuer) und Holzbrennstoffen für den Kunden vergleichbare Verbraucherkosten für die beiden Brennstoffe mit einem Preisvorteil für Holz.
- (48) Die finnischen Behörden bestätigten⁽³⁹⁾, dass im Rahmen der unter den Kunden und Mitbewerbern der Vapo durchgeführten Erhebung „many respondents mentioned that, in practice, the final cost to the customers is currently the same for peat and wood, due to the levels of aid, tax and emission allowances in force“ (viele Teilnehmer führten an, es gebe aufgrund der geltenden Beihilfen, Steuern und Emissionsabgaben aktuell praktisch keine Unterschiede bei den Kundenendpreisen von Torf bzw. Holz).

Langfristige Verträge

- (49) Zur Zeit der vorherigen Beschlüsse der NCA kam es zu Engpässen bei der Lieferung von Torf, und Holzbrennstoffe waren nicht in dem Grad wie heute eine Alternative. Um sich angemessene Liefermengen zu sichern, waren die Kunden bereit, langfristige Verträge abzuschließen.
- (50) Vapo kooperiert derzeit mit ihren Kunden auf der Grundlage von Rahmenverträgen. Diese Rahmenverträge haben zwar in der Regel eine über einjährige Laufzeit, Preise und Liefermengen werden jedoch — abhängig von der Marktlage — für ein Jahr oder weniger vereinbart. Vapo schließt keine Alleinvertriebsverträge ab und alle ihre Kunden haben die Möglichkeit, Torf von anderen Produzenten zu beziehen. In diesem Sinne sind die Kunden trotz der bestehenden Rahmenverträge nicht durch langfristige Bezugsvereinbarungen an Vapo gebunden.
- (51) Unter gebührender Berücksichtigung der aktuellen Situation auf dem Torf- und Holzmarkt, wie in den Erwägungsgründen 27 bis 50 dargelegt, und angesichts der derzeitigen staatlichen Beihilferegulierung für Holz, ist Torfbrennstoff allem Anschein nach einem erheblichen Wettbewerbsdruck unter anderem durch Holzbrennstoffe ausgesetzt.
- (52) Für die Zwecke der Prüfung der Bedingungen des Artikels 34 der Richtlinie 2014/25/EU und unbeschadet der Anwendung der Wettbewerbsvorschriften und anderen Bereiche des Unionsrechts ist die Kommission daher der Auffassung, dass Torfbrennstoff und Holzbrennstoffe (Holzhackschnitzel und Nebenerzeugnisse der Forstwirtschaft) derzeit im Wettbewerb zueinander stehen.

3.2.2 Räumlich relevanter Markt

- (53) Nach Ansicht des Antragstellers umfasst der relevante Markt das Staatsgebiet von Finnland. Sowohl der Antragsteller als auch andere Torf- und Holzherzeuger sind in Finnland aktiv.
- (54) In einem früheren Beschluss⁽⁴⁰⁾ der NCA wurde festgestellt, dass der räumlich relevante Markt für Torf von nationalem Umfang war. Diese Feststellung wurde von den finnischen Behörden in ihrem Schreiben vom 26. September 2016 aufrechterhalten⁽⁴¹⁾.

⁽³⁵⁾ Regierungsdekret über die Produktionsbeihilfen für die Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen.

⁽³⁶⁾ Gesetz zur Änderung des Anhangs zum Gesetz über die Verbrauchssteuer auf Strom und bestimmte Brennstoffe (1724/2015).

⁽³⁷⁾ Beschluss Nr. 021/81/00 der NCA vom 8. März 2001.

⁽³⁸⁾ Schreiben des Antragstellers vom 16. Juni 2016, S. 13.

⁽³⁹⁾ Schreiben der finnischen Behörden vom 26. September 2016, S. 2.

⁽⁴⁰⁾ Beschluss Nr. 021/81/2000 vom 8. März 2001, S. 9.

⁽⁴¹⁾ Schreiben der finnischen Behörden vom 26. September 2016, S. 3.

- (55) Torfbrennstoff wird in der Regel so nah wie möglich am Standort des Kunden erzeugt. Lieferungen an einen Kunden werden üblicherweise aus Dutzenden verschiedenen Torfmoorflächen getätigt⁽⁴²⁾. Der wirtschaftlich vertretbare maximale Transportweg wurde vom Antragsteller mit rund 150 km für Torfbrennstoff, 50 km für Holzhackschnitzel und 150 km für Holznebenprodukte angegeben.
- (56) Der im Jahr 2016 durchgeführten Markterhebung der NCA zufolge betrug der wirtschaftlich vertretbare Transportweg für Torf 160 km, für Holzhackschnitzel 110 km und für Holznebenprodukte 155 km⁽⁴³⁾.
- (57) Dem Antragsteller zufolge gibt es innerhalb der wirtschaftlich vertretbaren Lieferumkreise der Torf- und Holzkraftwerke mehrere Torfmoore bzw. Holzquellen, andererseits verkauften die Torf- und Holzbetriebe ihre Brennstoffe an verschiedene Kraftwerke. Dieselben Argumente verwendete die NCA auch in ihrem vorherigen Beschluss⁽⁴⁴⁾ bei der Definition des räumlich relevanten Marktes als nationalem Markt.
- (58) Die Kommission weist darauf hin, dass die 20 größten Torfverwender in Finnland jeweils Torfbrennstoffe zusammen mit Holz und auch mit Kohle verwenden und dass jeder von ihnen mit mehr als einem Torf- bzw. Holzlieferanten zusammenarbeitet und innerhalb seines aus Transportsicht wirtschaftlich vertretbaren Umkreises unter einer Vielzahl von potenziellen Lieferanten wählen kann.
- (59) Die finnische NCA hält an ihrem Standpunkt fest⁽⁴⁵⁾, der räumlich relevante Markt für Torf sei von nationalem Umfang, da sich die Situation seit ihrem Beschluss von 2001 anscheinend nicht verändert habe.
- (60) Für die Zwecke der Prüfung der Bedingungen des Artikels 34 der Richtlinie 2014/25/EU und unbeschadet der Anwendung der Wettbewerbsvorschriften und anderer Bereiche des Unionsrechts braucht die Kommission daher keine Feststellung zur genauen Abgrenzung des räumlich relevanten Marktes zu treffen, da das Ergebnis der Beurteilung der Wettbewerbslage in jedem Fall gleich ausfallen würde.

3.2.3 Wettbewerbliche Beurteilung

- (61) Es wird davon ausgegangen, dass in Bezug auf den Markt für Torf und Holz der Gesamtmarktanteil der drei größten Erzeuger ein Indikator für den Grad des Wettbewerbs auf den nationalen Märkten ist. Dies steht im Einklang mit früheren Entscheidungen der Kommission⁽⁴⁶⁾.
- (62) Der Marktanteil der drei größten Erzeuger, gemessen an den Verkaufswerten, betrug im Jahr 2012 [...] %⁽⁴⁷⁾, im Jahr 2013 [...] % und im Jahr 2014 [...] %⁽⁴⁸⁾. Die Vapo Oy ist zwar auf diesem Markt führend, ihr Marktanteil war in den letzten Jahren jedoch rückläufig ([...] im Jahr 2012, [...] im Jahr 2013 und [...] im Jahr 2014).
- (63) Aus der Analyse der Wettbewerbssituation auf der Ebene jedes einzelnen der 20 größten Verbraucher geht hervor, dass die Marktanteile von Vapo — bis auf zwei Ausnahmen⁽⁴⁹⁾ —, zwischen [...] und [...] ⁽⁵⁰⁾ liegen und dass insgesamt [...] ⁽⁵¹⁾ aller Lieferungen an diese 20 größten Kunden auf Vapo entfallen.
- (64) Die Tatsache, dass der Marktanteil von Vapo bei der Belieferung der größten Kunden den gesamten Marktanteil auf nationaler Ebene übersteigt, lässt vermuten, dass Vapo nicht in der Lage ist, ihre Marktposition gegenüber kleinen Kunden auszunutzen.

⁽⁴²⁾ Schreiben des Antragstellers vom 16. Juni 2016, S. 12.

⁽⁴³⁾ Siehe Fußnote 41.

⁽⁴⁴⁾ Siehe Fußnote 40.

⁽⁴⁵⁾ Schreiben der finnischen Behörden vom 26. September 2016, S. 3 und Stellungnahme der NCA vom 2. November 2011, S. 3.

⁽⁴⁶⁾ Durchführungsbeschluss 2011/306/EU der Kommission vom 20. Mai 2011 über die Nichtanwendung von Artikel 30 Absatz 1 der Richtlinie 2004/17/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Koordinierung der Zuschlagserteilung durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste auf den Abbau bitumenhaltiger Steinkohle in der Tschechischen Republik (ABl. L 137 vom 25.5.2011, S. 55).

⁽⁴⁷⁾ [...] steht für vertrauliche Informationen.

⁽⁴⁸⁾ Antrag, S. 15 und 17.

⁽⁴⁹⁾ Diese beiden Ausnahmen sind nicht weiter problematisch, da es sich in einem Fall um ein Kraftwerk handelt, das am selben Standort mit anderen Kraftwerken angesiedelt ist, an dem Vapo einen niedrigen Marktanteil hat, und im anderen Fall um eines der kleinsten Kraftwerke.

⁽⁵⁰⁾ Schreiben des Antragstellers vom 16. Juni 2016, S. 6.

⁽⁵¹⁾ Die Marktanteile basieren auf Daten von 2014.

- (65) Auch wenn man hypothetisch von einem Alternativszenario ausgehen würde, in dem Finnland in vier regionale Liefergebiete (Nord, Ost, West und Süd) aufgeteilt wäre, käme man zum überwiegend gleichen Ergebnis, dass die Marktanteile von Vapo ⁽⁵²⁾ zwischen [...] und [...] ⁽⁵³⁾ betragen.
- (66) Wie in Erwägungsgrund 50 dargelegt, beliefert Vapo ihre Kunden mit Torf und Holz auf der Grundlage von Rahmenverträgen, wobei die zu liefernden Mengen und die Preise jährlich oder in kürzeren Abständen vereinbart werden. Die 20 größten Torfverwender in Finnland ⁽⁵⁴⁾, die über das ganze Land verteilt sind, verwenden jeweils Torfbrennstoffe zusammen mit Holz und vereinzelt mit Kohle. Alle Kraftwerke haben mehr als einen Lieferanten für Torf und Holz; der Antragsteller schließt keine Alleinvertriebsverträge ab.
- (67) In Bezug auf den Umstieg auf andere Brennstoffarten ist zu beobachten, dass technologische Veränderungen bei den Kraftwerken, die Erhebung von Abgaben auf Torf und die Beihilfen für Holz zu einem Rückgang des Torfverbrauchs geführt haben. Der Antragsteller hat eine Reihe von Kunden für Torf verloren, die auf Brennstoffe anderer Lieferanten zurückgreifen, während andere Kunden ihre Nachfrage nach Torf des Antragstellers reduziert haben.
- (68) In den letzten Jahren sind zwar einige neue Teilnehmer ⁽⁵⁵⁾ auf dem Torfmarkt hinzugekommen, ihre Zahl ist jedoch aufgrund der rückläufigen Nachfrage für Torf begrenzt.
- (69) Die finnische Regierung fördert die Verwendung von Holzbrennstoffen für Energiezwecke. Die Senkung der Steuer auf Torfbrennstoff bei gleichzeitiger Anhebung der Beihilfen für Holzbrennstoffe zeigt, dass es Absicht der Regierung ist, den Wettbewerb zwischen heimischem Torfbrennstoff und Holzbrennstoffen aufrechtzuerhalten. Holz ist bereits der meist verwendete Energieträger und sein Verbrauch steigt seit 2000, während die entsprechenden Zahlen bei Torf rückläufig sind.
- (70) Wie in Erwägungsgründen 41 bis 48 dargestellt, sind die Endkosten für den Kunden, einschließlich Brennstoffsteuer, Emissionsabgaben (für Torf) und Beihilfen (für Holz), vergleichbar, wobei Holz im Durchschnitt einen Preisvorteil hat.
- (71) Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass der derzeitige Wettbewerbsdruck auf Torf vor allem auf die geltenden regulatorischen Rahmenbedingungen (Steuer auf Torfbrennstoff, CO₂-Emissionsabgabe, Beihilfen für Holzhackschnitzel) zurückgeht, und dass eine Änderung dieser Rahmenbedingungen die Marktdynamik zwischen Torf und Holz, ihre Wettbewerbsfähigkeit untereinander und den allgemeinen Wettbewerbsdruck auf Vapo beeinflussen könnte.

4. SCHLUSSFOLGERUNGEN

- (72) Die Lage hinsichtlich der Gewinnung und des Großhandelsvertriebs von Torf lässt sich daher wie folgt zusammenfassen: Der auf die drei größten Wettbewerber anfallende aggregierte Marktanteil ist niedrig, die Kunden haben die Möglichkeit, von Torf zu Holz oder anderen Brennstoffen zu wechseln.
- (73) Angesichts der in den Erwägungsgründen 23 bis 71 untersuchten Faktoren sollte davon ausgegangen werden, dass die in Artikel 34 Absatz 1 der Richtlinie 2014/25/EU festgelegte Bedingung, dass eine Tätigkeit unmittelbar dem Wettbewerb ausgesetzt sein muss, für die Gewinnung und den Großhandelsvertrieb von Torf in Finnland erfüllt ist.
- (74) Da die Bedingung des freien Zugangs zum Markt als erfüllt gilt, sollte die Richtlinie 2014/25/EU weder gelten, wenn Auftraggeber Aufträge vergeben, die die Gewinnung und den Großhandelsvertrieb von Torf in Finnland ermöglichen sollen, noch wenn sie in diesem geografischen Raum einen Wettbewerb für die Ausübung einer solchen Tätigkeit durchführen.
- (75) Dieser Beschluss beruht auf der Rechts- und Sachlage von Februar 2016 bis Oktober 2016, wie sie sich nach den vom Antragsteller und den finnischen Behörden vorgelegten Informationen darstellt. Er kann geändert werden, falls signifikante Veränderungen der Rechts- oder Sachlage dazu führen, dass die Bedingungen für die Anwendbarkeit von Artikel 34 der Richtlinie 2014/25/EU nicht mehr erfüllt sind.
- (76) Die in diesem Beschluss vorgesehenen Maßnahmen stehen im Einklang mit der Stellungnahme des Beratenden Ausschusses für das öffentliche Auftragswesen —

⁽⁵²⁾ Die Marktanteile basieren auf Daten von 2013.

⁽⁵³⁾ Schreiben des Antragstellers vom 6. April 2016, S. 13.

⁽⁵⁴⁾ Die 20 größten Kunden für Torf beanspruchen 56 % des Gesamtverbrauchs von Torf.

⁽⁵⁵⁾ Schreiben des Antragstellers vom 16. Juni 2016, S. 3.

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Die Richtlinie 2014/25/EU gilt nicht für Aufträge, die von Auftraggebern vergeben werden und die die Gewinnung bzw. den Großhandelsvertrieb von Torf in Finnland ermöglichen sollen.

Artikel 2

Dieser Beschluss ist an die Republik Finnland gerichtet.

Brüssel, den 23. Januar 2017

Für die Kommission
Elżbieta BIEŃKOWSKA
Mitglied der Kommission