

II

(Akty přijaté na základě Smlouvy o ES a Smlouvy o Euratomu, jejichž uveřejnění není povinné)

ROZHODNUTÍ

KOMISE

ROZHODNUTÍ KOMISE

ze dne 11. září 2008,

kterým se stanoví, že čl. 30 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/17/ES o koordinaci postupů při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb se nevztahuje na výrobu a velkoobchodní prodej elektřiny v Polsku

(oznámeno pod číslem K(2008) 4805)

(Pouze polské znění je závazné)

(Text s významem pro EHP)

(2008/741/ES)

KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ,

s ohledem na Smlouvu o založení Evropského společenství,

s ohledem na směrnici Evropského parlamentu a Rady 2004/17/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb⁽¹⁾, a zejména na čl. 30 odst. 4 a 6 uvedené směrnice,

s ohledem na žádost Polské republiky předloženou prostřednictvím dopisu přijatého dne 19. května 2008,

po konzultaci s Poradním výborem pro veřejné zakázky,

vzhledem k těmto důvodům:

I. SKUTEČNOSTI

- (1) Dne 19. května 2008 obdržela Komise prostřednictvím dopisu žádost Polska podle čl. 30 odst. 4 směrnice 2004/17/ES. Komise požádala o zaslání dalších informací e-mailem dne 11. července 2008; polské orgány tyto informace poskytly e-mailem dne 28. července 2008 po uplynutí lhůty stanovené pro odpověď.
- (2) Žádost předložená Polskou republikou se týká výroby a velkoobchodního prodeje elektřiny.

- (3) Žádost předložil a potvrdil nezávislý vnitrostátní orgán (Urzędu Regulacji Energetyki, polský energetický regulační úřad).

II. PRÁVNÍ RÁMEC

- (4) Článek 30 směrnice 2004/17/ES stanoví, že zakázky určené pro umožnění výkonu jedné z činností, na které se směrnice vztahuje, se touto směrnicí neřídí, pokud je daná činnost v členském státě, ve kterém je vykonávána, přímo vystavena hospodářské soutěži na trzích, na které není omezen přístup. Přímé vystavení hospodářské soutěži se posuzuje na základě objektivních kritérií s přihlédnutím ke zvláštnostem dotyčného odvětví. Přístup na trh se považuje za neomezený, pokud členský stát provedl a uplatňuje příslušné právní předpisy Společenství k otevření daného odvětví nebo jeho části. Tyto právní předpisy jsou uvedeny v příloze XI směrnice 2004/17/ES, která, pokud jde o odvětví elektřiny, odkazuje na směrnici Evropského parlamentu a Rady 96/92/ES ze dne 19. prosince 1996 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou⁽²⁾. Směrnice 96/92/ES byla nahrazena směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2003/54/ES ze dne 26. června 2003 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a o zrušení směrnice 96/92/ES⁽³⁾, která vyžaduje ještě vyšší stupeň otevřenosti trhu.

⁽¹⁾ Úř. věst. L 134, 30.4.2004, s. 1.

⁽²⁾ Úř. věst. L 27, 30.1.1997, s. 20.

⁽³⁾ Úř. věst. L 176, 15.7.2003, s. 37.

(5) Polsko provedlo a uplatňuje nejen směrnici 96/92/ES, ale rovněž směrnici 2003/54/ES, a zvolilo právní a organizační oddělení u přenosových a rozvodných sítí s výjimkou nejmenších distribučních společností, které i když nadále podléhají oddělení účetnictví, jsou vyňaty z požadavků na právní a organizační oddělení, protože mají méně než 100 000 zákazníků či v roce 1996 obsluhovaly soustavy se spotřebou nižší než 3 TWh. Předpokládá se však, že provozovatelé distribuční soustavy budou fungovat v rámci vertikálně propojených skupin ve veřejném vlastnictví nejméně během roku 2008. Přístup na trh by proto v souladu s čl. 30 odst. 3 prvním pododstavcem měl být považován za neomezený.

(6) Přímé vystavení hospodářské soutěži by mělo být hodnoceno na základě různých ukazatelů, z nichž žádný není sám o sobě rozhodující. Pokud jde o trhy dotčené tímto rozhodnutím, jedním kritériem, které by mělo být vzato v úvahu, je podíl hlavních účastníků na daném trhu. Dalším kritériem je stupeň koncentrace na těchto trzích. Vzhledem k charakteristice daných trhů by měla být vzata v úvahu i další kritéria, jako je fungování vyrovnávacího trhu, cenová konkurence a míra, v jaké zákazníci mění dodavatele.

(7) Tímto rozhodnutím není dotčeno uplatňování pravidel hospodářské soutěže.

III. POSOUZENÍ

(8) Žádost předložená Polskem se týká výroby a velkoobchodního prodeje elektřiny v Polsku.

(9) Polská žádost vychází z toho, že příslušný zeměpisný trh se omezuje na státní území. Trh má jednotný charakter a nic nebrání tomu, aby elektřinu vyráběnou v jednom regionu země nakupoval příjemce z jiné oblasti (většina kapacity elektrické energie je instalována na jihu Polska, ale energie z této oblasti se prodává po celém Polsku). Navíc podle zprávy o činnosti z roku 2007⁽¹⁾ „došlo v roce 2006 ... na hranicích s Německem, Českou republikou a Slovenskem k přetížení soustavy strukturálního charakteru. ...“ V roce 2006 bylo z Polska vyvezeno 9,74 % z celkového množství vyrobené elektřiny, zatímco dovezeno bylo ve stejném roce 2,94 % z celkového vyrobeného množství (čistý vývoz tudíž

v roce 2006 dosáhl 6,8 % z celkového množství vyrobené elektřiny). Zpráva o činnosti z roku 2007 na závěr uvádí, že „nejdůležitějším problémem spojeným s výměnou elektřiny je omezená kapacita polské přenosové soustavy, v důsledku čehož dochází k přetížení propojovacích zařízení. Je to hlavně způsobeno velkým tlakem trhu, který vzniká v důsledku značných cenových rozdílů u elektřiny v Polsku a Německu, České republice a Švédsku.“ Z těchto důvodů je třeba považovat území Polské republiky pro účely posouzení podmínek stanovených v čl. 30 odst. 1 směrnice 2004/17/ES za trh relevantní.

(10) Sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu: Zpráva o pokroku při vytváření vnitřního trhu se zemním plynem a elektřinou⁽²⁾ (dále jen „zpráva z roku 2005“) uvádí, že „na mnoha vnitrostátních trzích dochází k vysokému stupni koncentrace tohoto odvětví, a tím k omezování rozvoje účinné hospodářské soutěže“⁽³⁾. Proto dospěla zpráva k závěru, že pokud jde o výrobu elektřiny, „je jedním z ukazatelů míry hospodářské soutěže na vnitrostátních trzích celkový podíl na trhu tří největších výrobců“⁽⁴⁾. Polské orgány uvedly, že v roce 2006 činil podíl tří největších výrobců 44,2 % dosažitelného výkonu a 52,3 % hrubé výroby elektřiny⁽⁵⁾. V roce 2007 podle odpovědi polských orgánů ze dne 28. července podíly vzrostly na 51,7 % dosažitelného výkonu a 58,0 % hrubé výroby elektřiny⁽⁶⁾. Podle polských orgánů podíl tří největších provozovatelů na velkoobchodním trhu v roce 2006 dosáhl 48,1 % a v roce 2007 vzrostl na 55,4 %⁽⁷⁾. Je třeba zdůraznit, že údaje poskytnuté polskými orgány ukazují jasný nárůst tržních podílů tří největších provozovatelů mezi roky 2006 a 2007 v každé oblasti. Tyto míry koncentrace jsou vyšší než odpovídající procentní podíl, který uvádějí rozhodnutí Komise 2006/211/ES⁽⁸⁾ a 2007/141/ES⁽⁹⁾ pro Spojené království, tj. 39 %. Podobají se míře (52,2 %) uváděné v rozhodnutí Komise 2008/585/ES⁽¹⁰⁾ pro Rakousko (nebo jsou poněkud vyšší) a jsou zcela jistě nižší než odpovídající míry uváděné v rozhodnutích Komise 2006/422/ES⁽¹¹⁾ ohledně Finska (73,6 %) a 2007/706/ES⁽¹²⁾ ohledně Švédska (86,7 %). Ve všech třech případech však tyto míry koncentrace vyrovnává „konkurenční tlak na ... trhu vyplývající z možnosti dovážet elektřinu z oblastí mimo...“⁽¹³⁾. Jak bylo uvedeno v 9. bodě odůvodnění výše, dochází k přetížení soustavy a kapacita přenosové soustavy je omezena, takže dovoz nedosahuje ani 3 % celkového množství vyrobeného v Polsku ve

⁽¹⁾ Anglické znění zprávy o činnosti z roku 2007 ze dne 31. října 2007, vydané prezidentem energetického regulačního úřadu v Polsku a uveřejněné dne 24. dubna 2008 na internetové stránce http://www.ure.gov.pl/portal/en/1/17/Activity_Report_2007.html

⁽²⁾ KOM(2005) 568 v konečném znění, 15.11.2005.

⁽³⁾ Zpráva z roku 2005, s. 2.

⁽⁴⁾ Viz zpráva z roku 2005, s. 7.

⁽⁵⁾ Viz bod 5.1 žádosti.

⁽⁶⁾ Viz strana 1 odpovědi.

⁽⁷⁾ Viz bod 5.1 žádosti a strana 2 odpovědi.

⁽⁸⁾ Úř. věst. L 76, 15.3.2006, s. 6.

⁽⁹⁾ Úř. věst. L 62, 1.3.2007, s. 23.

⁽¹⁰⁾ Úř. věst. L 188, 16.7.2008, s. 28.

⁽¹¹⁾ Úř. věst. L 168, 21.6.2006, s. 33.

⁽¹²⁾ Úř. věst. L 287, 1.11.2007, s. 18.

⁽¹³⁾ Viz např. 12. bod odůvodnění rozhodnutí 2007/706/ES. V případě Švédska a Finska byla skutečně otázka existence regionálního trhu ponechána otevřená, díky čemuž výsledné míry koncentrace dosáhly 40 %, pokud je máme brát jako referenční údaj.

srovnání např. s Rakouskem, kde se „dovezená elektřina podílela zhruba z jedné čtvrtiny ⁽¹⁾ na pokrytí jeho celkových potřeb ⁽²⁾, zejména pokud jde o energii v pásmu základního zatížení“ ⁽³⁾. Podle dokumentu, který vydal prezident polského energetického regulačního úřadu ⁽⁴⁾, jsou navíc „současná struktura a stupeň koncentrace činnosti energetiky výsledkem nejprve horizontální a posléze vertikální konsolidace energetických společností ve vlastnictví státu. Konsolidační proces, který negativně ovlivnil podmínky hospodářské soutěže na domácím trhu, bude nadále výrazně působit na rozvoj hospodářské soutěže na velkoobchodním trhu.“ Tato míra koncentrace proto nemůže být považována za ukazatel přímého vystavení hospodářské soutěži v případě výrobních a velkoobchodních trhů.

- (11) Za doplňkový ukazatel by se dále mělo pokládat fungování vyrovnávacích trhů, byť představují malý podíl na celkovém množství elektrické energie vyrobené a/nebo spotřebované v členském státě. V podstatě „jakýkoli účastník trhu, který snadno nedokáže přizpůsobit svůj výrobní profil charakteristikám svých zákazníků, pocítí rozdíl mezi cenou, za kterou provozovatel přenosové soustavy (TSO) prodává nedostatkovou energii, a cenou, za kterou koupí zpět nadbytečnou výrobu. Tyto ceny může provozovatel přenosové soustavy stanovit přímo regulační orgán, nebo bude uplatněn tržní mechanismus, tzn. že cena je určována na základě nabídek od ostatních výrobců, kteří tímto způsobem regulují svou výrobu směrem nahoru či dolů [...]. Vážný problém pro malé účastníky na trhu nastává tehdy, pokud vzniká riziko, že dojde k velkému rozpětí mezi nákupní cenou od provozovatele přenosové soustavy a prodejní cenou. K tomu dochází v několika členských státech a bude to patrně mít nepříznivý dopad na rozvoj hospodářské soutěže. Velké rozpětí může svědčit o nedostatečné úrovni hospodářské soutěže na vyrovnávacím trhu, který může být ovládnut pouze jedním či dvěma hlavními výrobci energie.“ ⁽⁵⁾ I když mezi nákupní cenou od provozovatele přenosových soustav a prodejní cenou existuje relativně malé rozpětí ⁽⁶⁾, je pro polský vyrovnávací trh a jeho

hlavní rysy – mezi které patří zejména neexistence vnitrodenního trhu nebo přístupu na jiné tržní platformy, které mohou fungovat jako náhradní, a rovněž určité aspekty vyrovnávacích nákladů – charakteristické, že „současná struktura sazeb za služby spojené s přenosem, podle které jsou všem zákazníkům účtovány vyrovnávací náklady a náklady související s řízením přetížení, nevysílá vhodné ekonomické signály pro účastníky na trhu“ ⁽⁷⁾. Fungování polského vyrovnávacího trhu proto nemůže být považováno za doplňkový ukazatel toho, že výroba a velkoobchodní prodej elektřiny jsou přímo vystaveny hospodářské soutěži.

- (12) Vzhledem k vlastnostem daného výrobku (elektřina) a nedostatku či nedostupnosti vhodných náhradních výrobků nebo služeb má při hodnocení stavu hospodářské soutěže na trzích s elektřinou větší význam cenová konkurence a tvorba cen. V případě velkých průmyslových (koncových) odběratelů, kteří ponejvíce získávají elektřinu přímo od dodavatelů, již jsou zároveň výrobci elektřiny, může počet odběratelů, kteří mění dodavatele, sloužit jako ukazatel cenové konkurence, a tedy nepřímo jako „přirozený ukazatel účinnosti hospodářské soutěže. Mění-li dodavatele pouze málo odběratelů, je pravděpodobné, že trh nefunguje správně, ačkoli by se neměly opomíjet výhody plynoucí z možnosti opětovného uzavírání dohod s dosavadními dodavateli.“ ⁽⁸⁾ Mimoto „existence regulovaných cen pro koncového odběratele je jasným klíčovým faktorem chování zákazníka [...]. Přestože lze zachování kontrolních mechanismů v přechodném období odůvodnit, budou s blížící se potřebou investic způsobovat stále větší narušení.“ ⁽⁹⁾
- (13) Podle posledních dostupných údajů dosahuje míra, v jaké velcí a největší průmysloví odběratelé v Polsku ⁽¹⁰⁾ mění dodavatele, úroveň 15,84 %, což představuje přibližně 7,6 % celkových dodávek ⁽¹¹⁾. Tento vývoj je třeba hodnotit na pozadí situace popsané v předchozích rozhodnutích týkajících se energetiky, kde se míra změny dodavatelů u velkých a největších průmyslových odběratelů pohybovala od více než 75 % (rozhodnutí 2006/422/ES týkající se Finska) po 41,5 % (rozhodnutí 2008/585/ES týkající se Rakouska). Navíc pořád existují kontroly cen pro koncového uživatele, pokud jde o zákazníky v domácnostech, kdy musejí provozovatelé poskytnout regulátorovi sazby, které chtějí použít. Pokud tedy jde o míru změny dodavatele v případě

⁽¹⁾ Podle informací předložených rakouskými orgány činí podíl 23,5 %.

⁽²⁾ Tj. množství elektřiny pro domácí spotřebu a vývoz.

⁽³⁾ Viz 10. bod odůvodnění rozhodnutí 2008/585/ES.

⁽⁴⁾ Anglické znění „Plánu liberalizace cen pro všechny spotřebitele elektřiny – zaměřeno na práva zákazníků a účinnou hospodářskou soutěž v odvětví energetiky“ z února 2008, které bylo uveřejněno dne 30. května 2008 na internetové stránce http://www.ure.gov.pl/portal/en/1/18/Roadmap_of_prices_liberalisation_for_all_electricity_consumers.html, s. 10. Dále je tento dokument uváděn jako „plán“.

⁽⁵⁾ Pracovní dokument útvarů Komise, technická příloha ke zprávě z roku 2005, SEK(2005) 1448, dále jen „technická příloha“, s. 67–68.

⁽⁶⁾ Podle závěrečné zprávy odstavce 993 tabulky 52 činí rozpětí na polském vyrovnávacím trhu 13, čímž se řadí do spodní poloviny, protože v celé EU se rozpětí na vyrovnávacích trzích pohybuje mezi 0 a 79. Tato analýza sleduje dopady fungování vyrovnávacího trhu na výrobu elektrické energie, nikoli stupeň hospodářské soutěže na vyrovnávacím trhu jako takovém. Pro tyto účely není proto důležité, zda je nízké rozpětí způsobeno hospodářskou soutěží nebo regulací cen stanovenou regulátorem, stejně tak není pro tuto analýzu relevantní zvýšená koncentrace na vyrovnávacím trhu.

⁽⁷⁾ Viz plán, s. 11.

⁽⁸⁾ Zpráva z roku 2005, s. 9.

⁽⁹⁾ Technická příloha, s. 17.

⁽¹⁰⁾ Viz tabulka 2: Annual Switching Rate Electricity 2006 (by volume) [Roční míra změny dodavatele elektřiny za rok 2006 (podle objemu)], s. 5 a násl. „Pracovního dokumentu útvarů Komise: Doprovodný dokument ke zprávě o pokroku při vytváření vnitřního trhu se zemním plynem a elektřinou“, KOM(2008) 192 v konečném znění ze dne 15. dubna 2008.

⁽¹¹⁾ Viz zpráva o činnosti z roku 2007, s. 72.

velkých a největších průmyslových (koncových) odběratelů⁽¹⁾ a kontrolu cen pro koncového odběratele, není situace v Polsku uspokojivá a nemůže být považována za ukazatel přímého vystavení hospodářské soutěži.

- (14) Pokud jde o výrobu a velkoobchodní prodej elektřiny v Polsku, lze tudíž situaci shrnout takto: podíl tří největších výrobců a velkoobchodníků na trhu je relativně vysoký, aniž by to bylo kompenzováno snadno dostupnou dováženou elektřinou; jak bylo uvedeno v 11. bodě odůvodnění, fungování vyrovnávacích trhů není natolik dostačující, aby mohlo být bráno jako ukazatel přímého vystavení hospodářské soutěži, stupeň změny dodavatele je nízký a přetrvávají kontroly cen pro koncového uživatele pro některé skupiny zákazníků.
- (15) A konečně, nelze přehlížet celkový kontext energetiky v Polsku. „Doporučení Komise pro doporučení Rady k aktualizaci hlavních směrů hospodářských politik členských států a Společenství pro rok 2008 a k provádění politik zaměstnanosti členských států“⁽²⁾ doporučuje, aby Polsko „zlepšilo rámec pro hospodářskou soutěž v síťových odvětvích, mimo jiné přezkumem úlohy regulačních orgánů, a důrazně pokračovalo v procesu liberalizace trhů s energií“⁽³⁾, což je další známka toho, že výroba a velkoobchodní prodej elektřiny nejsou v Polsku (zatím) plně vystaveny hospodářské soutěži.

IV. ZÁVĚRY

- (16) Na základě faktorů posouzených v 9. až 15. bodě odůvodnění by se mělo dojít k závěru, že výroba a velkoobchodní prodej elektřiny nejsou v Polsku v současné době přímo vystaveny hospodářské soutěži. Ustanovení čl. 30 odst. 1 směrnice 2004/17/ES se proto nepoužije na smlouvy, které mají umožnit uskutečňování uvedených činností v Polsku. Směrnice 2004/17/ES se tedy nadále uplatňuje v případě, kdy zadavatelé zadají zakázky, které mají umožnit výrobu a velkoobchodní

prodej elektřiny v Polsku, nebo když pořádají veřejné soutěže na uskutečňování takových činností v Polsku.

- (17) Toto rozhodnutí se zakládá na právní a skutkové situaci z období od května do července roku 2008, jak je zřejmé z informací předložených Polskou republikou nebo uveřejněných na internetových stránkách spravovaných polskými orgány, ze zprávy z roku 2005 a její technické přílohy, ze sdělení z roku 2007, z dokumentu útvarů Komise z roku 2007 a ze závěrečné zprávy. Může být revidováno, pokud by v případě zásadních změn právní či skutkové situace došlo k tomu, že by byly splněny podmínky pro uplatnění čl. 30 odst. 1 směrnice 2004/17/ES,

PŘIJALA TOTO ROZHODNUTÍ:

Článek 1

Ustanovení čl. 30 odst. 1 směrnice 2004/17/ES se nevztahuje na výrobu a velkoobchodní prodej elektřiny v Polsku. Směrnice 2004/17/ES se nadále vztahuje na zakázky zadané zadavateli, které jim mají umožnit uskutečňovat tyto činnosti v Polsku.

Článek 2

Toto rozhodnutí je určeno Polské republice.

V Bruselu dne 11. září 2008.

Za Komisi

Charlie McCREEVY

člen Komise

⁽¹⁾ Viz zpráva o činnosti z roku 2007, s. 71: „Počet společností uplatňujících práva přístupu třetích osob (TPA) – tj. změna dodavatele – „od roku 2001 neustále roste, ale jejich celkový počet je stále velmi neuspokojivý“.

⁽²⁾ Část IV sdělení Komise jarnímu zasedání Evropské rady: Strategická zpráva o obnovené Lisabonské strategii pro růst a zaměstnanost: zahájení nového cyklu (2008–2010), KOM(2007) 803 konečné znění ze dne 11. 12. 2007. Zveřejněno na internetové stránce http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/european-dimension-200712-annual-progress-report/200712-countries-specific-recommendations_en.pdf

⁽³⁾ S. 31 odst. 5. Rovněž to odpovídá některým konstatováním ve zprávě o činnosti z roku 2007: „V Polsku není dosud plně rozvinut trh s energií.“ (s. 2–3); „Strukturu polského trhu s energií lze stěží popsat jako plně konkurenceschopnou“ (s. 12).