

II

(Atti adottati a norma dei trattati CE/Euratom la cui pubblicazione non è obbligatoria)

DECISIONI

COMMISSIONE

DECISIONE DELLA COMMISSIONE

del 29 ottobre 2007

che esonera la produzione e la vendita di elettricità in Svezia dall'applicazione della direttiva 2004/17/CE del Parlamento europeo e del Consiglio che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali

[notificata con il numero C(2007) 5197]

(Il testo in lingua svedese è il solo facente fede)

(Testo rilevante ai fini del SEE)

(2007/706/CE)

LA COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea,

vista la direttiva 2004/17/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali ⁽¹⁾, in particolare l'articolo 30, paragrafi 4 e 6,

vista la domanda presentata dal Regno di Svezia tramite e-mail il 29 giugno 2007,

sentito il parere del comitato consultivo per gli appalti pubblici,

considerando quanto segue:

I. I fatti

(1) Il 29 giugno 2007 il Regno di Svezia ha presentato alla Commissione, tramite e-mail, una domanda a norma del-

l'articolo 30, paragrafo 4, della direttiva 2004/17/CE. Con e-mail del 20 luglio 2007 la Commissione ha chiesto informazioni supplementari, che sono state trasmesse dalle autorità svedesi, dopo un prolungamento dei termini iniziali, con e-mail del 17 agosto 2007.

(2) La domanda presentata dal Regno di Svezia riguarda la produzione e la vendita (all'ingrosso e al dettaglio) di elettricità.

(3) La domanda è corredata delle conclusioni dell'amministrazione nazionale indipendente, la Konkurrensverket (autorità svedese per la concorrenza), secondo cui le condizioni di applicabilità dell'articolo 30, paragrafo 1, della direttiva 2004/17/CE sono soddisfatte.

II. Il quadro normativo

(4) L'articolo 30 della direttiva 2004/17/CE dispone che gli appalti destinati alla prestazione di una delle attività comprese nel campo di applicazione della direttiva non sono soggetti alla direttiva se, nello Stato membro in cui è esercitata l'attività, questa è direttamente esposta alla concorrenza su mercati liberamente accessibili. L'esposizione diretta alla concorrenza è valutata in base a criteri oggettivi, tenendo conto delle caratteristiche specifiche del settore interessato. L'accesso al mercato è ritenuto libero se

⁽¹⁾ GU L 134 del 30.4.2004, pag. 1. Direttiva modificata da ultimo dalla direttiva 2006/97/CE del Consiglio (GU L 363 del 20.12.2006, pag. 107).

lo Stato membro ha attuato e applicato la pertinente legislazione comunitaria che dà accesso a un determinato settore, o parte di esso. Tale legislazione figura nell'allegato XI della direttiva 2004/17/CE, che per il settore dell'elettricità rinvia alla direttiva 96/92/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 dicembre 1996, concernente norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica ⁽¹⁾. La direttiva 96/92/CE è stata sostituita dalla direttiva 2003/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2003, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che abroga la direttiva 96/92/CE ⁽²⁾, che impone un grado di apertura del mercato anche maggiore.

- (5) La Svezia ha attuato e applicato non solo la direttiva 96/92/CE, ma anche la direttiva 2003/54/CE, optando per una separazione completa della proprietà delle reti di trasporto e per la separazione giuridica e funzionale delle reti di distribuzione, eccetto per le imprese più piccole, che non devono rispettare le disposizioni riguardanti la separazione funzionale. In conformità dell'articolo 30, paragrafo 3, primo comma, il mercato va pertanto considerato liberamente accessibile.
- (6) L'esposizione diretta alla concorrenza dev'essere valutata in base a vari indicatori, nessuno dei quali è di per sé determinante. Per quanto riguarda i mercati interessati dalla presente decisione, un parametro da tenere in particolare considerazione è la quota di mercato degli operatori principali su un determinato mercato. Un secondo criterio è il grado di concentrazione su tali mercati. Considerate le caratteristiche dei mercati interessati è opportuno tener conto anche di altri fattori come il grado di liquidità, il funzionamento del mercato di bilanciamento, la concorrenza in termini di prezzi e il grado di cambiamento di fornitore da parte dei clienti.
- (7) La presente decisione non osta all'applicazione delle norme sulla concorrenza.

III. Valutazione

- (8) La domanda presentata dal Regno di Svezia riguarda la produzione e la vendita (all'ingrosso e al dettaglio) di elettricità.
- (9) Il mercato all'ingrosso svedese è in larga misura integrato nel mercato nordico dell'energia elettrica costituito da Danimarca, Norvegia, Svezia e Finlandia. Si tratta di un

mercato bilaterale tra i produttori, da una parte, e i fornitori e le imprese industriali, dall'altra, con una borsa privata dell'energia elettrica per i paesi nordici, chiamata Nord Pool, che dispone di un mercato a pronti e di un mercato a lungo termine. Questo elemento e la concezione di mercato integrato del Nord Pool ⁽³⁾ dimostra chiaramente che si sta andando verso un mercato nordico regionale all'ingrosso. Tuttavia, alcune strozzature a livello di trasmissione (congestione) dividono la zona nordica in varie zone tariffarie geograficamente distinte (fino a sei), una delle quali è la Svezia. La Svezia ha cinque connessioni principali tra le proprie reti e quelle di altre parti dello Spazio economico europeo (Danimarca occidentale-Svezia, Danimarca orientale-Svezia, Svezia-Norvegia meridionale, Svezia-Norvegia settentrionale e Svezia-Finlandia). Nel 2005 la connessione più congestionata delle cinque lo era stata per il 52 % del tempo e quella meno congestionata per l'8 % del tempo ⁽⁴⁾. Questa situazione si è tuttavia presentata raramente in contemporanea in tutte le cinque connessioni. Per questo motivo, secondo le autorità svedesi nel 2005 la Svezia è stata una zona tariffaria completamente separata, cioè senza connessioni con altre zone tariffarie, per lo 0,5 % del tempo. Inoltre, da un esame sommario del numero di zone collegate con la Svezia dal 2001 si rileva che la Svezia è stata collegata ad almeno 4 delle allora 6 altre zone tariffarie per l'82,4 % del tempo ⁽⁵⁾ (all'epoca la Norvegia era divisa in tre zone rispetto alle due odierne). Di conseguenza, e conformemente alla precedente prassi della Commissione ⁽⁶⁾, la questione di stabilire se il mercato sia nazionale o regionale rimarrà aperta, visto che il risultato dell'analisi rimane inalterato a prescindere dal fatto che si applichi una definizione più o meno restrittiva.

- (10) Fondamentalmente per gli stessi motivi è inoltre evidente che si sta andando verso un mercato regionale nordico per la produzione di elettricità, anche se le strozzature di trasmissione e le limitazioni di capacità — che si aggirano attorno al 24 % della capacità di produzione installata in Svezia — delle connessioni tra le reti svedesi e quelle di altre zone dello Spazio economico europeo possono avere l'effetto di limitare temporaneamente il mercato al territorio svedese. Anche in questo caso la definizione del mercato nazionale o regionale rimarrà aperta, visto che il risultato dell'analisi rimane inalterato a prescindere dal fatto che si applichi una definizione più o meno restrittiva.

⁽³⁾ Cfr. COM(2006) 851 def. del 10.1.2007, paragrafo A.2.5, pag. 334. Comunicazione della Commissione «Indagine a norma dell'articolo 17 del regolamento (CE) n. 1/2003 nei settori europei del gas e dell'elettricità» (di seguito «relazione finale»).

⁽⁴⁾ Cfr. paragrafo A.1, tabella c, pag. 333, della relazione finale.

⁽⁵⁾ Punto 28 del caso COMP/M.3867 Vattenfall/Elsam and E2 Assets del 22.12.2005.

⁽⁶⁾ Cfr. il già citato caso COMP/M.3867, punti 22-33, e la decisione 2006/422/CE della Commissione, del 19 giugno 2006, in base alla quale l'articolo 30, paragrafo 1, della direttiva 2004/17/CE del Parlamento europeo e del Consiglio che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali, si applica alla produzione e alla vendita di energia elettrica in Finlandia, escluse le isole Åland (GU L 168 del 21.6.2006, pag. 33). In questo contesto, cfr. anche la relazione finale, paragrafo A.2.5, pag. 334.

⁽¹⁾ GU L 27 del 30.1.1997, pag. 20.

⁽²⁾ GU L 176 del 15.7.2003, pag. 37.

- (11) Come confermano le autorità svedesi, il mercato al dettaglio coincide con il territorio della Svezia; ciò è dovuto anche alla diversa tassazione e alle diverse regole in materia di responsabilità di bilanciamento tra i paesi nordici. Inoltre la Konkursverket dichiara espressamente che il mercato al dettaglio «è un mercato nazionale, soprattutto per l'esistenza di vari ostacoli tecnici e di regolamentazione che impediscono all'utilizzatore finale di acquistare l'energia elettrica da intermediari in altri paesi».
- (12) La comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo «Relazione sullo stato di avanzamento della creazione del mercato interno del gas e dell'elettricità⁽¹⁾», di seguito denominata la «relazione del 2005», indica che «molti mercati nazionali sono caratterizzati da un elevato grado di concentrazione dell'industria che osta allo sviluppo di un'effettiva concorrenza»⁽²⁾. In riferimento alla produzione di energia elettrica essa conclude pertanto che «un indicatore del grado di concorrenza sui mercati nazionali è rappresentato dalla quota di mercato totale dei tre principali produttori»⁽³⁾. Secondo l'«allegato tecnico»⁽⁴⁾, la quota di mercato aggregata dei tre maggiori operatori nella produzione totale del mercato nordico è pari al 40 %⁽⁵⁾, che è un livello sufficientemente basso. Se calcolate con riferimento al territorio svedese, le quote di mercato aggregate dei tre maggiori produttori sono, naturalmente, più elevate, con l'86,7 %⁽⁶⁾ nel 2004. Tuttavia, nel 2005 i periodi nei quali il mercato svedese è isolato si limitano allo 0,5 % del tempo⁽⁷⁾. Pertanto, durante periodi significativi dell'anno esiste una pressione concorrenziale su tale mercato derivante dalla possibilità di importare energia elettrica dall'esterno del territorio svedese, tanto più che tra i paesi nordici non viene applicata alcuna tariffa per il trasporto. Le frequenti connessioni senza congestioni tra la Svezia e altre zone tariffarie fanno sì che all'interno del territorio svedese non sia possibile investire nel settore dell'elettricità senza tener conto degli altri produttori presenti sul mercato nordico. Alla luce di questi elementi si dovrebbe concludere che il mercato della produzione è direttamente esposto alla concorrenza, sia che si consideri il mercato nazionale svedese sia che si consideri il nascente mercato regionale.
- (13) Il grado di concentrazione è anche un buon indicatore della concorrenza sul mercato all'ingrosso dell'elettricità, così come lo è il grado di liquidità. A livello regionale, nel 2004-2005 il 42,82 % dell'elettricità consumata nei

paesi nordici è stato venduto attraverso la Nord Pool Spot AS — la borsa privata dell'energia elettrica per i paesi nordici descritta nel considerando 9⁽⁸⁾. Su questo tipo di borsa dell'elettricità, la relazione finale conclude che «la concentrazione nella produzione trova [...] diretta espressione in una concentrazione equivalente⁽⁹⁾ piuttosto stabile nelle borse dell'energia elettrica»⁽¹⁰⁾. Per i tre maggiori produttori dell'area nordica, la concentrazione ammonta al 40 %⁽¹¹⁾ che, se riferita ad un mercato regionale, è un livello soddisfacente. Se calcolate con riferimento al solo territorio svedese, le quote di mercato aggregate dei tre maggiori soggetti sul mercato all'ingrosso sono, naturalmente, più elevate, con l'86 %⁽¹²⁾ nel 2006. Va tuttavia sottolineato che nel mercato svedese c'è concorrenza tra i tre grandi operatori all'ingrosso e i vari operatori più piccoli. Inoltre, per quanto riguarda la connessione alla zona nordica, è importante ricordare nuovamente che i problemi di strozzatura (congestione) già illustrati non sono costanti ma temporanei. Oltre alla concorrenza interna vi è pertanto spesso una pressione competitiva esterna sul mercato svedese, derivante dalla possibilità di ottenere l'elettricità al di fuori del territorio svedese. Ciò è ancora più vero se si considera che la Svezia è il terzo importatore netto di elettricità all'interno dell'UE in percentuale del consumo interno⁽¹³⁾ e che tra i paesi nordici non viene applicata alcuna tariffa per il trasporto. Inoltre, le condizioni di concorrenza nel commercio all'ingrosso dell'elettricità sono notevolmente influenzate dalle transazioni finanziarie legate all'elettricità nella zona geografica del mercato, che, in termini di volumi negoziati attraverso Nord Pool, rappresentavano quasi due volte la quantità consumata nei paesi nordici nel 2005⁽¹⁴⁾ (e oltre cinque volte tale quantità se si tiene conto di altre transazioni, come le operazioni fuori borsa e le vendite dirette)⁽¹⁵⁾. Nell'allegato tecnico⁽¹⁶⁾ questo grado di liquidità è stato ritenuto soddisfacente, nel senso che è tale da costituire un indicatore di un mercato competitivo e dal funzionamento efficiente. Se si considera il forte legame esistente tra il mercato all'ingrosso svedese e il mercato nordico, si dovrebbe poter ritenere che tale grado di liquidità fornisca una pressione concorrenziale sul mercato svedese. La relazione finale annovera inoltre il Nord Pool tra i mercati all'ingrosso dell'elettricità più liquidi ed efficienti⁽¹⁷⁾. Alla luce di questi elementi si dovrebbe pertanto poter concludere che il mercato all'ingrosso è direttamente esposto alla concorrenza, sia che si consideri il mercato nazionale svedese sia che si consideri il nascente mercato regionale.

- (14) Tenuto conto delle dimensioni del paese, è abbastanza alto sia il numero di operatori economici presenti sul

(1) COM(2005) 568 def. del 15.11.2005.

(2) Relazione del 2005, pag. 2.

(3) Cfr. la relazione del 2005, pag. 7.

(4) Documento di lavoro dei servizi della Commissione, allegato tecnico alla relazione del 2005, SEC(2005) 1448.

(5) Allegato tecnico, tabella 4.1, pag. 44.

(6) Cfr. la relazione finale, allegato C, pag. 338.

(7) Cfr. il considerando 9.

(8) Relazione finale, paragrafo 380, tabella 16, pag. 126.

(9) Il corsivo è aggiunto per facilitare la lettura.

(10) Paragrafo 424, pag. 141.

(11) Allegato tecnico, tabella 4.1, pag. 44.

(12) Secondo i dati delle autorità svedesi.

(13) Relazione finale, paragrafo 319, pag. 112.

(14) Relazione finale, paragrafo 383, tabella 17, pag. 127.

(15) Relazione finale, paragrafo 383, tabella 17, pag. 127.

(16) Pagg. 44-45.

(17) Paragrafo 581, pag. 193.

mercato al dettaglio⁽¹⁾ (circa 130, secondo i dati delle autorità svedesi, molti dei quali offrono i loro servizi su tutto il territorio nazionale) sia il numero di società con una quota di mercato superiore al 5 %. Alla fine del 2004, la quota di mercato aggregata delle tre imprese più grandi in termini di fornitura ad utenti di tutte le categorie (grandi utenti industriali, piccole e medie imprese e piccolissimi clienti commerciali e utenze domestiche) si attesta al 50 %, un livello soddisfacentemente basso⁽²⁾. Secondo le indicazioni delle autorità svedesi, nel 2006 le quote di mercato aggregate dei tre maggiori soggetti sul mercato al dettaglio svedese raggiungevano il 43 % in termini di numero di clienti. Questi fattori devono quindi essere considerati indice di un'esposizione diretta alla concorrenza.

- (15) Anche il meccanismo dei mercati di bilanciamento va considerato come un indicatore, non solo con riferimento alla produzione ma anche per i mercati all'ingrosso e al dettaglio. «Gli operatori di mercato che non riescono facilmente ad adattare il proprio portafoglio di produzione alle caratteristiche della clientela rischiano infatti di essere penalizzati dalla differenza tra il prezzo al quale il GRT (gestore della rete di trasmissione) vende l'energia di sbilanciamento e il prezzo al quale acquista la produzione eccedente. I prezzi possono essere direttamente imposti al GRT dall'autorità di regolamentazione, oppure fissati mediante un meccanismo di mercato, in cui il prezzo è determinato dalle offerte di altri produttori che intendono regolare la loro produzione al rialzo o al ribasso [...]. I piccoli operatori incontrano difficoltà gravi in caso di rischio che il divario tra il prezzo di acquisto dal GRT e il prezzo di vendita sia significativo. È quanto accade in diversi Stati membri, pregiudicando probabilmente lo sviluppo della concorrenza. Un divario notevole può essere indicativo di un insufficiente livello di concorrenza nel mercato di bilanciamento dominato solo da uno o due produttori principali. Tali difficoltà sono aggravate se gli utenti della rete non sono in grado di adeguare le loro posizioni in tempo quasi reale»⁽³⁾. Nella zona dei paesi nordici esiste un mercato di bilanciamento quasi completamente integrato per la fornitura di energia di bilanciamento e le caratteristiche principali di questo mercato (prezzi basati sul mercato, chiusure ogni ora, cioè la possibilità offerta agli utenti delle reti di aggiornare la propria posizione ogni ora, e divario ridotto tra il

prezzo di acquisto dal GRT e il prezzo di vendita) sono tali che è opportuno considerarlo un indicatore di esposizione diretta alla concorrenza.

- (16) Date le caratteristiche del prodotto interessato (l'elettricità) e la scarsità o l'indisponibilità di adeguati prodotti o servizi sostitutivi, la concorrenza in termini di prezzi e la formazione dei prezzi assumono maggiore importanza nella valutazione del grado di concorrenza dei mercati dell'elettricità. Il numero dei clienti che cambiano fornitore costituisce un indicatore di una reale concorrenza sui prezzi e quindi, indirettamente, «un indicatore naturale dell'efficacia della concorrenza. Se tale numero è basso, è probabile che ci si trovi di fronte ad un problema di funzionamento del mercato, anche se non vanno ignorati i vantaggi che comporta la possibilità di rinegoziare con il fornitore storico»⁽⁴⁾. Inoltre «l'esistenza di prezzi regolamentati per gli utenti finali è indubbiamente un fattore determinante del comportamento della clientela [...]. Sebbene il mantenimento di controlli possa essere giustificato in un periodo di transizione, tale scelta comporterà sempre più distorsioni con lo svilupparsi del bisogno d'investimenti.»⁽⁵⁾.
- (17) Un recente documento di lavoro dei servizi della Commissione⁽⁶⁾ «indica che nel mercato al dettaglio svedese dell'elettricità il cambio del fornitore è molto comune. Dopo la riforma del mercato del 1996 il 54 % degli utenti totali ha rinegoziato il proprio contratto oppure ha cambiato fornitore di elettricità. In generale si ritiene che rispetto ai clienti finali la concorrenza funzioni»⁽⁷⁾. In Svezia, inoltre, non c'è controllo sui prezzi praticati all'utente finale⁽⁸⁾, nel senso che questi sono stabiliti dagli stessi operatori economici e non devono essere approvati da nessuna autorità prima di poter essere applicati. La situazione della Svezia è pertanto soddisfacente per quanto riguarda i cambi di fornitore e il controllo dei prezzi per gli utenti finali e va considerata un indicatore dell'esposizione diretta alla concorrenza.

⁽¹⁾ Per fare un confronto, nel Regno Unito ci sono sei fornitori principali che operano sul mercato delle utenze domestiche cui si aggiungono altre imprese attive nel settore dei grandi utilizzatori (cfr. la decisione 2007/141/CE della Commissione, del 26 febbraio 2007, in base alla quale l'articolo 30, paragrafo 1, della direttiva 2004/17/CE del Parlamento europeo e del Consiglio che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali si applica alla produzione di energia elettrica e di gas in Inghilterra, Scozia e Galles (GU L 62 dell'1.3.2007, pag. 23), mentre gli operatori economici presenti nel mercato al dettaglio finlandese sono oltre 60 (cfr. la decisione 2006/422/CE già citata).

⁽²⁾ Allegato tecnico, pag. 45.

⁽³⁾ Allegato tecnico, pagg. 67-68.

⁽⁴⁾ Relazione del 2005, pag. 9.

⁽⁵⁾ Allegato tecnico, pag. 17.

⁽⁶⁾ SEC(2006) 1709 del 10.1.2007, «Accompanying document to the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: prospects for the internal gas and electricity market — implementation report, COM(2006) 841 final». Nel prosieguo questi documenti saranno denominati, rispettivamente, documento di lavoro del 2007 e comunicazione del 2007.

⁽⁷⁾ Documento di lavoro del 2007, pag. 158.

⁽⁸⁾ Allegato tecnico, pag. 124.

IV. Conclusioni

- (18) In considerazione dei fattori esaminati ai considerando da 8 a 17, la condizione della diretta esposizione alla concorrenza prevista all'articolo 30, paragrafo 1, della direttiva 2004/17/CE deve essere considerata soddisfatta in Svezia riguardo alla produzione e alla vendita (all'ingrosso e al dettaglio) di elettricità.
- (19) Poiché si considera soddisfatta la condizione dell'accesso libero al mercato, non si deve applicare la direttiva 2004/17/CE quando gli organismi contraenti aggiudicano appalti destinati a consentire la generazione o la vendita (all'ingrosso e al dettaglio) di elettricità in Svezia, né quando si organizzano concorsi per l'esercizio di tale attività nel paese.
- (20) La presente decisione si basa sulla situazione di diritto e di fatto nel periodo tra giugno e agosto 2007, quale risulta dalle informazioni presentate dal Regno di Svezia, dalla relazione del 2005 e dal suo allegato tecnico, dalla comunicazione del 2007 e dal documento di lavoro del 2007 e dalla relazione finale. Essa può essere riesaminata qualora, in seguito a significativi cambiamenti della situazione di diritto o di fatto, le condizioni di applicabilità

dell'articolo 30, paragrafo 1, della direttiva 2004/17/CE non siano più rispettate,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

La direttiva 2004/17/CE non si applica agli appalti aggiudicati da enti aggiudicatori e destinati a consentire la produzione o la vendita di energia elettrica in Svezia.

Articolo 2

Il Regno di Svezia è destinatario della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il 29 ottobre 2007.

Per la Commissione

Charlie McCREEVY

Membro della Commissione