

BESLUITEN

UITVOERINGSBESLUIT (EU) 2017/122 VAN DE COMMISSIE

van 23 januari 2017

betreffende de toepasselijkheid van artikel 34 van Richtlijn 2014/25/EU van het Europees Parlement en de Raad ten aanzien van opdrachten geplaatst voor activiteiten in verband met de turfproductie in Finland

(Kennisgeving geschied onder nummer C(2017) 237)

(Slechts de teksten in de Finse en de Zweedse taal zijn authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

DE EUROPESE COMMISSIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie,

Gezien Richtlijn 2004/17/EG van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 betreffende coördinatie van de procedures voor het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten ⁽¹⁾, en met name artikel 30, lid 5,

Gezien Richtlijn 2014/25/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende de procedures voor het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten en houdende intrekking van Richtlijn 2004/17/EG ⁽²⁾, en met name artikel 35, lid 3,

Gezien het door Vapo Oy ingediende verzoek,

Na raadpleging van het Raadgevend Comité inzake overheidsopdrachten,

Overwegende hetgeen volgt:

1. FEITEN

1.1. Het verzoek

- (1) Op 2 februari 2016 heeft de Commissie van Vapo Oy (hierna „Vapo” of „de verzoeker” genoemd) een verzoek ontvangen op grond van artikel 30 van Richtlijn 2004/17/EG (hierna „het verzoek” genoemd).
- (2) Vapo is een openbaar bedrijf, waarvan de Finse staat 50,1 % van de aandelen in haar bezit heeft en 49,9 % in het bezit is van Suomen Energiavarat Oy, een bedrijf dat eigendom is van gemeentelijke energiebedrijven en elektriciteitscoöperaties.
- (3) Het verzoek heeft betrekking op activiteiten in verband met de productie van turf in Finland.
- (4) Bij het verzoek was een verklaring gevoegd van de Finse autoriteit voor mededinging en consumentenzaken (hierna „NCA” genoemd), gedateerd op 2 november 2015. De Commissie is van oordeel dat dit document niet kan worden aangemerkt als een gemotiveerd advies in de zin van artikel 35, lid 2, van Richtlijn 2014/25/EU, aangezien het enkel gaat om een verklaring dat aan de genoemde voorwaarden is voldaan, zonder dat deze verklaring met argumenten wordt onderbouwd ⁽³⁾.

⁽¹⁾ PB L 134 van 30.4.2004, blz. 1.

⁽²⁾ PB L 94 van 28.3.2014, blz. 243.

⁽³⁾ Volgens dit advies ziet de NCA „geen enkele reden zich te verzetten tegen het verlenen van een vrijstelling van de regels voor het plaatsen van overheidsopdrachten”. De conclusies uit het advies van de NCA worden echter niet gemotiveerd. Meer in het bijzonder bevat het advies geen enkele verwijzing naar de eerste voorwaarde voor vrijstelling: de vrije markttoegang, en het bevat geen bepalingen met betrekking tot een nauwkeurige en actuele definitie van de desbetreffende productmarkt of de geografische markt.

- (5) De Commissie heeft de verzoeker per e-mail om aanvullende informatie verzocht op 10 maart 2016, 2 juni 2016, 6 juli 2016, 8 juli 2016 en 23 september 2016. De antwoorden op deze verzoeken om informatie zijn door de verzoeker via e-mail verstuurd op 6 april 2016, 16 juni 2016, 26 augustus 2016 en 30 september 2016.
- (6) Daarnaast heeft de Commissie op 7 juni 2016 de Finse overheid om aanvullende informatie verzocht. Het antwoord hierop is door de Finse overheid per e-mail verstuurd op 26 september 2016. De conclusies in dit antwoord waren gebaseerd op een vragenlijst die door de Finse NCA is afgenomen bij 24 afnemers van Vapo en 8 van zijn concurrenten, en op informatie ontvangen van de vereniging van turfproducenten. De respondenten werd gevraagd naar hun brandstofgebruik, de mogelijkheid om van brandstof te wisselen, de impact van een hypothetische verandering van de brandstofprijs, de economisch haalbare vervoersafstanden, de brandstofprijzen, de belemmeringen voor het betreden van de markt, het aanbestedingsproces voor veengronden en de ontwikkeling van de brandstofmarkten voor turf en hout in de komende jaren.

1.2. Productie van turf in Finland

- (7) Turf is een in hoge mate organische grondstof die voorkomt in vochtige streken en bestaat uit gedeeltelijk vergaand plantaardig materiaal: het wordt gestoken en gedroogd om als brandstof te worden gebruikt. In Finland wordt turf voornamelijk gebruikt voor het opwekken van elektriciteit en voor stadsverwarming. Alles bij elkaar bestaat 4 % van de totale brandstofmix voor de energieproductie in Finland in 2014 uit turf ⁽⁴⁾.
- (8) Finland beschikt over een totale oppervlakte van 9 miljoen hectare veengrond, waarvan 1,2 miljoen ha geschikt is voor de productie van turf ⁽⁵⁾. Minder dan 10 % van het gebied dat geschikt is voor de productie van turf wordt echter daadwerkelijk voor de productie gebruikt ⁽⁶⁾. Gezien de relatief korte economisch haalbare vervoersafstand van turf van slechts 150 km ⁽⁷⁾ wordt de locatie van de actieve productie bepaald door de concurrentiesituatie.
- (9) Finland beschikt over ongeveer 23 miljoen hectare bos en is een belangrijke leverancier van bosproducten aan mondiale markten ⁽⁸⁾.
- (10) Turf en houtbrandstoffen worden als brandstof gebruikt in ongeveer vierhonderd kracht- en warmtecentrales in heel Finland.
- (11) Vapo is de enige turfproducent die actief is op het hele nationale grondgebied. Daarnaast telt Finland een aantal regionale producenten, ongeveer driehonderd lokale producenten, en een aantal van de grotere krachtcentrales beschikt over eigen gebieden voor turfproductie.
- (12) Houtbrandstoffen worden geleverd door 5 nationale producenten, 79 bosbeheerverenigingen en honderden lokale producenten ⁽⁹⁾.

2. RECHTSKADER

- (13) Richtlijn 2014/25/EU is van toepassing op de plaatsing van contracten voor het uitvoeren van activiteiten die verband houden met de exploitatie van een geografisch gebied voor de winning van steenkool of andere vaste brandstoffen, tenzij deze activiteit is vrijgesteld op grond van artikel 34 van die richtlijn.
- (14) In artikel 34 van Richtlijn 2014/25/EU vallen opdrachten voor activiteiten waarop deze richtlijn van toepassing is, niet onder deze richtlijn wanneer die activiteit in de lidstaat waarin zij wordt uitgeoefend rechtstreeks aan concurrentie is blootgesteld op marktgebieden tot welke de toegang niet beperkt is.
- (15) De rechtstreekse blootstelling aan concurrentie wordt getoetst aan de hand van objectieve criteria, waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke kenmerken van de betrokken sector. De toegang tot een markt wordt als niet-beperkt beschouwd indien de lidstaat de desbetreffende wetgeving van de Unie tot openstelling van een bepaalde (deel)sector ten uitvoer heeft gelegd en heeft toegepast. Deze wetgeving wordt vermeld in bijlage III bij Richtlijn 2014/25/EU. Ten aanzien van de winning van steenkool en andere vaste brandstoffen noemt de bijlage echter geen relevante wetgeving ten gevolge waarvan deze sector geliberaliseerd zou zijn. Derhalve kan niet worden aangenomen dat de toegang tot de markt vrij is, en moet dit feitelijk en rechtens worden aangetoond.

⁽⁴⁾ Nationaal verslag 2016 aan het Agentschap voor de samenwerking tussen energieregulators en aan de Europese Commissie, blz. 35.

⁽⁵⁾ Brief van de verzoeker van 26 augustus 2016, blz. 6.

⁽⁶⁾ Brief van de verzoeker van 26 augustus 2016, blz. 6 en 7.

⁽⁷⁾ Verzoek, paragraaf 3.2, blz. 12.

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

⁽⁹⁾ Paragraaf 5.1 van het verzoek, blz. 13.

- (16) Dit besluit laat de toepassing van de mededingingsregels en andere gebieden van het recht van de Unie onverlet. Meer bepaald zijn de criteria en methoden die worden gebruikt om rechtstreekse blootstelling aan concurrentie te beoordelen overeenkomstig artikel 34 van Richtlijn 2014/25/EU, niet noodzakelijk identiek aan die welke worden gebruikt om een beoordeling te verrichten volgens artikel 101 of 102 van het Verdrag of Verordening (EG) nr. 139/2004 van de Raad ⁽¹⁰⁾. Het Hof heeft onlangs ditzelfde punt ook bevestigd in een arrest ⁽¹¹⁾.

3. BEOORDELING

3.1. Vrije markttoegang

- (17) Aangezien niet kan worden aangenomen dat de toegang tot de markt vrij is, moet dit feitelijk en rechtens worden aangetoond.
- (18) De verzoeker stelt dat er geen wettelijke beperkingen zijn ten aanzien van de toegang tot de turfmarkt. De productie van turf vereist een milieuvergunning, maar dit kan niet worden beschouwd als een beperking van de toegang tot de markt. Bovendien zijn er geen bijzondere of uitsluitende rechten verbonden aan de productie van turf.
- (19) Uit een analyse van de wettelijke bepalingen die van toepassing zijn op de afgifte van vergunningen voor de turfproductie in Finland, blijkt dat dergelijke vergunningen thans op niet-discriminerende wijze worden verleend. Om turf te kunnen produceren, is een milieuvergunning nodig. Hoewel het proces voor het verkrijgen van een dergelijke vergunning erg lang kan duren (één tot vier jaar), zijn de procedure voor het verstrekken van de vergunning en de criteria op grond waarvan dit gebeurt dezelfde voor alle marktdeelnemers; derhalve kan dit in het kader van overheidsopdrachten niet worden beschouwd als een beperking van de toegang tot de markt. In het kader van dit besluit kan de mogelijkheid om een vergunning te verkrijgen voor de productie van turf rechtens als vrij worden beschouwd.
- (20) Een aanzienlijk deel van de veengronden die geschikt zijn voor de productie van turf, is nog niet in gebruik ⁽¹²⁾. De verzoeker stelt eveneens dat het aantal turfproducenten de laatste jaren is toegenomen ⁽¹³⁾, hetgeen een bekrachtiging is van het argument dat de toegang tot de markt feitelijk vrij is.
- (21) De vrije toegang tot deze activiteit is bevestigd door de Finse overheid ⁽¹⁴⁾.
- (22) Gezien het bovenstaande, met het oog op het evalueren van de in artikel 34 van Richtlijn 2014/25/EU vastgelegde voorwaarden en onverminderd het mededingingsrecht of de toepassing van elke andere rechtsdiscipline van de Unie, kan de toegang tot de markt voor de exploitatie van een geografisch gebied voor de winning van turf feitelijk en rechtens vrij worden beschouwd.

3.2. Rechtstreekse blootstelling aan concurrentie

- (23) De rechtstreekse blootstelling aan concurrentie moet worden beoordeeld aan de hand van diverse indicatoren, waarbij geen van deze indicatoren op zichzelf doorslaggevend is. Wat de markten betreft waarop dit besluit betrekking heeft, vormt het marktaandeel van de voornaamste spelers op een bepaalde markt een van de te hanteren criteria. Gezien de kenmerken van de betrokken markten kunnen ook andere criteria worden meegewogen.
- (24) Bovendien doet een dergelijke definitie, zoals hierboven vermeld, op geen enkele wijze afbreuk aan de toepassing van artikel 101 en/of 102 van het Verdrag en van regels inzake concentratiecontrole uit hoofde van Verordening (EG) nr. 139/2004, alsmede alle toepasselijke verordeningen en mededelingen van de Commissie en richtsnoeren met betrekking tot de handhaving van de mededingingsregels van de Unie, met inbegrip van de toepasselijke bepalingen inzake marktdefinitie en de berekening van het marktaandeel.
- (25) Het doel van dit besluit is om vast te stellen of de diensten waarop het verzoek betrekking heeft (op markten waartoe de toegang niet beperkt is in de zin van artikel 34 van Richtlijn 2014/25/EU), aan een zodanige mate van concurrentie blootstaan bij overheidsopdrachten dat dit ervoor zal zorgen dat, ook zonder de discipline die door de toepassing van de in Richtlijn 2014/25/EU vastgelegde gedetailleerde regels voor het plaatsen van opdrachten wordt opgelegd, opdrachten voor de uitoefening van de hier bedoelde activiteiten op een transparante, niet-discriminerende wijze zullen worden geplaatst op basis van criteria die afnemers in staat stellen uit te maken welke in het algemeen de economisch voordeligste oplossing is.

⁽¹⁰⁾ Verordening (EG) nr. 139/2004 van de Raad van 20 januari 2004 betreffende de controle op concentraties van ondernemingen (de „EG-concentratieverordening”) (PB L 24 van 29.1.2004, blz. 1).

⁽¹¹⁾ Österreichische Post AG/Europese Commissie, T-463/14, EU:T:2016:243, punt 28.

⁽¹²⁾ Zie voetnoot 6.

⁽¹³⁾ Brief van de verzoeker van 16 juni 2016, laatste alinea, blz. 3, en eerste drie alinea's, blz. 4.

⁽¹⁴⁾ Brief van de Finse overheid van 26 september 2016, blz. 3.

- (26) Vapo is de enige aanbestedende instantie die actief is op de turfmarkt in Finland en is daarmee de enige entiteit die onderworpen is aan de voorschriften voor overheidsopdrachten van de Unie. In deze context mag niet worden vergeten dat ondernemingen die niet onderworpen zijn aan de procedures voor overheidsopdrachten, de mogelijkheid hebben concurrentiedruk uit te oefenen op de verzoeker wanneer zij zich op deze markten begeven.

3.2.1. Relevante productmarkt

- (27) Het verzoek heeft betrekking op de productie van en de groothandel in turf. De producenten winnen en verwerken turf en verkopen het rechtstreeks aan verschillende centrales zonder tussenkomst van andere partijen. Bij het onderzoeken van de concurrentie op de markt voor de productie van turf moet aandacht worden besteed aan de verbanden tussen productie en eerste verkoop/groothandelsdistributie van de gewonnen turf. In het kader van dit besluit en onverminderd de toepassing van overige wetgeving van de Unie zullen de productie van en de groothandel in turf samen worden beschouwd op dezelfde productmarkt.
- (28) De verzoeker stelt dat turf thuishoort op dezelfde relevante markt als, in ieder geval, houtbrandstoffen (d.w.z. houtspaanders en bijproducten van de houtverwerkende industrie). Vapo is actief op de markt zowel voor turf als voor hout, maar verkoopt voornamelijk turf.
- (29) In de eerder gevolgde praktijk ⁽¹⁵⁾ van de Finse NCA werden turf en hout geacht thuis te horen op gescheiden productmarkten, maar is de definitie ervan opengelaten. De differentiatie in de marktdefinitie voor turf en hout was gebaseerd op de volgende argumenten: de hoge investeringskosten van het omschakelen/veranderen van de technologie, een verschil in de technische eigenschappen van turf en hout, tekorten in de houtvoorziening, de afwezigheid van een specifieke marktprijs voor houtbrandstoffen en langlopende overeenkomsten. De Commissie heeft de actuele marktsituatie beoordeeld door de bovenstaande argumenten te evalueren.

Technologische veranderingen

- (30) De verzoeker stelt dat een van de belangrijkste veranderingen in vergelijking met de tijd waarin de vorige besluiten van de Finse NCA werden genomen, verband houdt met de veranderingen in de verbrandingstechnologie van de centrales, hetgeen heeft geleid tot een toename van het verbruik van houtbrandstof en een afname van het verbruik van turf. De verzoeker stelt met name dat het tegenwoordig in bijna alle warmtecentrales in Finland mogelijk is om turf en hout te verbranden. Dit heeft geleid tot een toename van het verbruik van houtbrandstoffen in de afgelopen 15 jaar ⁽¹⁶⁾.
- (31) De Finse NCA heeft bevestigd dat turf de afgelopen jaren een steeds grotere concurrentiedruk ondervindt van hout ⁽¹⁷⁾. De Finse NCA heeft geconstateerd dat energieproducenten hebben geïnvesteerd in gemengde verbrandingsinstallaties die turf, hout en zelfs steenkool kunnen verbranden, zodat zij maximaal flexibel zijn ten aanzien van verschillende marktomstandigheden, alsmede het milieu- en belastingbeleid.
- (32) De twintig grootste turfverbruikers ⁽¹⁸⁾ in Finland gebruiken tegenwoordig allemaal turf als brandstof samen met hout en ook steenkool (voor centrales die zich langs de kust bevinden) ⁽¹⁹⁾.
- (33) Van de vierhonderd elektriciteits- en warmtecentrales die gebruikmaken van turf en hout gebruiken slechts twintig kleine warmtecentrales uitsluitend turf ⁽²⁰⁾. Het verbruik van deze centrales is echter marginaal ⁽²¹⁾.

Technische eigenschappen van turf en hout

- (34) Wat de technische verschillen betreft, merkt de Commissie op dat tegenwoordig een technisch efficiënte verbranding kan worden verkregen door chemicaliën aan hout toe te voegen.

⁽¹⁵⁾ Besluit nr. 267/61/94 van 5 september 2000; Besluit nr. 021/81/2000 van 8 maart 2001, blz. 5, 7 en 8.

⁽¹⁶⁾ Volgens het verzoekschrift van de verzoeker van 22 januari 2016, blz. 2, tweede alinea, en de brief van de verzoeker van 16 juni 2016, blz. 5, voorlaatste en laatste alinea.

⁽¹⁷⁾ Brief van de Finse overheid van 26 september 2016, blz. 2.

⁽¹⁸⁾ Verantwoordelijk voor 56 % van het totale turfverbruik in 2014.

⁽¹⁹⁾ Verzoek, paragraaf 3.1, blz. 9.

⁽²⁰⁾ Brief van de verzoeker van 6 april 2016, blz. 14.

⁽²¹⁾ Minder dan 1 % van het totale turfverbruik.

- (35) In dit verband wordt opgemerkt dat het gebruik van uitsluitend hout een toename van de corrosie van de ketel tot gevolg heeft, en dat gewoonlijk een minimale hoeveelheid turf (dat van nature zwavelhoudend is), steenkool of chemicaliën als zwavel of kalk worden toegevoegd aan het verbrandingsproces om corrosie te voorkomen. Het optimale percentage turfbrandstof dat nodig is, varieert aanzienlijk, afhankelijk van de technologie van de centrale en de geplande emissie, en bevindt zich tussen 0 en 60 % ⁽²²⁾.
- (36) De Commissie heeft bij de verzoeker geïnformeerd ⁽²³⁾ naar de seizoensgebonden patronen van de bevoorradingsmix van turf en hout gedurende een jaar, meer bepaald of afnemers feitelijk uitsluitend turf of uitsluitend hout moesten gebruiken. De verzoeker heeft verklaard ⁽²⁴⁾ dat het turfverbruik het hoogst is van januari tot en met maart, terwijl het in de zomermaanden laag is, aangezien de brandstof niet nodig is voor verwarming. De verzoeker heeft als voorbeeld de situatie van 2015 aangevoerd toen de temperaturen erg laag waren ⁽²⁵⁾ en stadsverwarmingscentrales meer turf en olie verbruikten in plaats van hout. De vervangen hoeveelheden waren echter marginaal in vergelijking met het totale verbruik.

Beschikbaarheid van houtbrandstof

- (37) Wat de tekorten aan hout betreft, stelt de verzoeker dat de huidige situatie volledig verschillend is ten opzichte van de tijd waarin de vorige besluiten van de NCA zijn genomen, aangezien ondernemers geïnvesteerd hebben in houtoogstmachines, hetgeen heeft geleid tot een substantiële groei van de houtmarkt ⁽²⁶⁾.
- (38) In het verzoek ⁽²⁷⁾ staat dat de beschikbaarheid van alternatieven voor turfbrandstof goed is. In het noorden en oosten van Finland zijn houtbrandstoffen ruimschoots voorhanden, terwijl in de zuidelijke en westelijke gebieden de beschikbaarheid van inheemse houtbrandstoffen de toename van het gebruik van houtspaanders in de toekomst kan beperken ⁽²⁸⁾. De alternatieve brandstoffen die worden gebruikt, zijn steenkool (in de kuststreken), hout geïmporteerd uit Rusland en gas (daar waar zich gasleidingen bevinden). Hoewel de vraag naar hout het aanbod kan overschrijden, zal dit slechts van tijdelijke aard zijn ⁽²⁹⁾.
- (39) De Finse NCA heeft aangegeven dat „vandaag de dag de markten voor zowel houtspaanders als bijproducten van de houtverwerkende industrie meer gecommmercialiseerd zijn en hun positie ten opzichte van turf verstevigd hebben” ⁽³⁰⁾.
- (40) Volgens de openbaar toegankelijke gegevens ⁽³¹⁾ laten de tijdreeksen betreffende energiebronnen voor het opwekken van elektriciteit zien dat het verbruik van houtbrandstof gestaag toeneemt en het verbruik van turf afneemt, met name vanaf 2010.

Brandstofprijzen

- (41) Finland profiteert van regelingen voor exploitatiesteun ⁽³²⁾ voor op houtspaanders gestookte energiecentrales, die als doel hebben hernieuwbare energieopwekking te bevorderen door het omschakelen van turf naar biomassa als brandstof te stimuleren.
- (42) In het kader van Europa 2020 bestaat de doelstelling van Finland erin om 38 % van zijn energie uit hernieuwbare bronnen te halen. Het aandeel van energie uit hernieuwbare bronnen in het bruto-eindverbruik van energie in Finland is toegenomen van 28,5 % in 2005 tot 36,8 % in 2013 ⁽³³⁾.
- (43) De verzoeker bevestigt ⁽³⁴⁾ dat al zijn voornaamste afnemers in aanmerking komen voor de bovengenoemde steun.

⁽²²⁾ Brief van de Finse overheid van 26 september 2016, blz. 2; brief van de verzoeker van 30 september 2016, blz. 2.

⁽²³⁾ Brief van de Commissie van 2 juni 2016, blz. 3.

⁽²⁴⁾ Brief van de verzoeker van 16 juni 2016, blz. 10.

⁽²⁵⁾ Drie weken lang temperaturen lager dan — 20 °C.

⁽²⁶⁾ Brief van de verzoeker van 16 juni 2016, blz. 1.

⁽²⁷⁾ Verzoek, paragraaf 3.2, blz. 13.

⁽²⁸⁾ Brief van de verzoeker van 16 juni 2016, blz. 7.

⁽²⁹⁾ Zie voetnoot 28.

⁽³⁰⁾ Brief van de Finse overheid van 26 september 2016, blz. 2.

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

⁽³²⁾ Steunmaatregel SA.42218 (2015/N) Finland — Exploitatiesteun voor op houtspaanders gestookte energiecentrales; C(2016) 976; steunmaatregel SA.31204 (2011/N) Finland — Exploitatiesteun voor kleine op hout gestookte WKK-centrales en op houtspaanders gestookte energiecentrales; C(2011) 1950 (PB C 153 van 24.5.2011, blz. 2).

⁽³³⁾ http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:4f8722ce-1347-11e5-8817-01aa75ed71a1.0016.02/DOC_2&format=PDF, blz. 2.

⁽³⁴⁾ Brief van de verzoeker van 26 augustus 2016, blz. 5.

- (44) De wijziging van het door de regering ⁽³⁵⁾ opgelegde bedrag van de steun is op 1 maart 2016 van kracht geworden. Bij deze wet is het maximale subsidiebedrag van de op basis van houtspaanders opgewekte elektriciteit verhoogd van 15,90 EUR per MWh naar 18 EUR per MWh.
- (45) In Finland wordt energiebelasting geheven op elektriciteit, steenkool, aardgas, turfbrandstof, tallolie en vloeibare brandstoffen. Uit hoofde van de meest recente wetgeving ⁽³⁶⁾ daalt het belastingtarief op turfbrandstof van 3,40 EUR per MWh naar 1,90 EUR per MWh. Dit nieuwe tarief is eveneens per 1 maart 2016 van kracht geworden.
- (46) In tegenstelling tot het gebruik van hout is het gebruik van turf en andere fossiele brandstoffen in de energiesector onderworpen aan belasting op de CO₂-emissie. Ten tijde van het vorige NCA-besluit ⁽³⁷⁾ was de emissieheffing niet van kracht. De invoering van deze belasting had grote investeringen in gemengde verbrandingsinstallaties tot gevolg, alsmede het ombouwen van oude centrales voor verbruik van zowel hout als andere fossiele brandstoffen.
- (47) De verzoeker stelt ⁽³⁸⁾ dat, rekening houdend met alle heffingen op turf en alle steunmaatregelen voor hout, uit de vergelijking van de kosten van turfbrandstof voor de afnemer (met inbegrip van turfbelasting en de kosten van de CO₂-emissierechten) en de kosten van houtbrandstoffen blijkt dat de kosten van houtbrandstoffen en turfbrandstof voor de afnemer vergelijkbaar zijn, waarbij hout nog altijd goedkoper is dan turf.
- (48) De Finse overheid heeft bevestigd ⁽³⁹⁾ dat naar aanleiding van de vragenlijst die is afgenomen bij de afnemers en concurrenten van Vapo, „veel respondenten hebben geantwoord dat, in de praktijk, de uiteindelijke kostprijs van turf en hout voor afnemers op dit moment hetzelfde is, dankzij de van kracht zijnde steunbedragen, heffingen en emissierechten”.

Langlopende overeenkomsten

- (49) Ten tijde van de vorige NCA-besluiten waren er tekorten in de turfvoorziening en was houtbrandstof niet in dezelfde mate een geschikt alternatief als tegenwoordig het geval is. Om tekorten aan energiebronnen te vermijden, waren afnemers bereid om langlopende overeenkomsten te sluiten.
- (50) Vapo werkt tegenwoordig op basis van kaderovereenkomsten met zijn afnemers. Deze kaders zijn doorgaans meer dan een jaar geldig, maar de prijzen en de hoeveelheden van energiebronnen worden jaarlijks of voor een kortere termijn vastgesteld op basis van de marktsituatie. Vapo heeft geen exclusieve distributieovereenkomsten en al zijn afnemers hebben de mogelijkheid turf af te nemen van andere producenten. Ondanks de bestaande kaderovereenkomsten zijn de afnemers van Vapo dus niet gebonden aan langlopende aankoopverplichtingen bij Vapo.
- (51) Rekening houdend met de huidige marktsituatie voor turf en hout, zoals beschreven in de overwegingen 27 tot en met 50, en in het licht van de huidige steunmaatregelen voor hout, lijkt het erop dat turfbrandstof een aanzienlijke concurrentiedruk ondervindt van, onder meer, houtbrandstoffen.
- (52) Gezien het bovenstaande, met het oog op het evalueren van de in artikel 34 van Richtlijn 2014/25/EU vastgelegde voorwaarden en onverminderd het mededingingsrecht of de toepassing van elk ander recht van de Unie, is de Commissie van oordeel dat turfbrandstof en houtbrandstoffen (houtspaanders en bijproducten van de houtverwerkende industrie) thans met elkaar concurreren.

3.2.2. Relevante geografische markt

- (53) Volgens de verzoeker beslaat de relevante markt het nationale grondgebied van Finland. De verzoeker, alsmede andere turf- en houtproducenten, is actief in Finland.
- (54) In het vorige besluit ⁽⁴⁰⁾ van de NCA is geconcludeerd dat de geografische markt voor turf een nationaal bereik heeft. In haar brief van 26 september 2016 ⁽⁴¹⁾ komt de Finse overheid tot dezelfde conclusie.

⁽³⁵⁾ Regeringsbesluit inzake de productiesubsidie voor elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen.

⁽³⁶⁾ Besluit tot wijziging van het aanhangsel bij de wet op de accijnsbelasting op elektriciteit en bepaalde brandstoffen (1724/2015).

⁽³⁷⁾ Besluit nr. 021/81/00 van de NCA van 8 maart 2001.

⁽³⁸⁾ Brief van de verzoeker van 16 juni 2016, blz. 13.

⁽³⁹⁾ Brief van de Finse overheid van 26 september 2016, blz. 2.

⁽⁴⁰⁾ Besluit nr. 021/81/2000 van 8 maart 2001, blz. 9.

⁽⁴¹⁾ Brief van de Finse autoriteiten van 26 september 2016, blz. 3.

- (55) Turfbrandstof wordt doorgaans zo dicht mogelijk bij de locatie van de afnemer geproduceerd. Meestal wordt een afnemer bevoorraad vanuit veengronden die zich bevinden op tientallen verschillende locaties ⁽⁴²⁾. De maximale economisch haalbare vervoersafstand is door de verzoeker geschat op ongeveer 150 km voor turfbrandstof, 50 km voor houtspaanders en 150 km voor bijproducten van hout.
- (56) Op grond van het marktonderzoek dat de NCA in 2016 heeft uitgevoerd, is de economisch haalbare vervoersafstand geschat op 160 km voor turf, 110 km voor houtspaanders en 155 km voor bijproducten van hout ⁽⁴³⁾.
- (57) De verzoeker stelt dat er binnen het economisch haalbare bevoorradingsgebied van een centrale die gebruikmaakt van turf of hout zich verscheidene veengronden of bronnen van hout bevinden en, omgekeerd, dat turf- en houtleveranciers hun brandstofproducten verkopen aan meerdere centrales. Dezelfde argumenten zijn door de NCA gebruikt bij eerdere besluiten ⁽⁴⁴⁾ toen zij de geografische markt als nationaal heeft gedefinieerd.
- (58) De Commissie merkt op dat de twintig grootste turfverbruikers in Finland allemaal turf gebruiken naast hout en steenkool en dat elk van hen een beroep doet op meer dan één leverancier van turf en hout, en dat er zich binnen de economisch haalbare vervoersradius een groot aantal potentiële leveranciers bevindt.
- (59) De Finse NCA blijft bij het standpunt ⁽⁴⁵⁾ dat, in vergelijking met de situatie ten tijde van het vorige besluit van de NCA uit 2001, de geografische marktsituatie niet lijkt te zijn veranderd en het bereik van de geografische markt derhalve kan worden aangeduid als nationaal.
- (60) Gezien het bovenstaande, met het oog op het evalueren van de in artikel 34 van Richtlijn 2014/25/EU vastgelegde voorwaarden en onverminderd het mededingingsrecht of de toepassing van elk ander recht van de Unie, hoeft de Commissie het exacte bereik van de geografische markt niet te bepalen, aangezien in alle gevallen het resultaat van de beoordeling van de concurrentiesituatie hetzelfde zou zijn.

3.2.3. Beoordeling uit concurrentie-oogpunt

- (61) Aangenomen wordt dat, wat de markt voor turf en hout betreft, het totale marktaandeel van de drie grootste producenten een van de indicatoren is voor de mate van concurrentie op de nationale markten. Dit is in overeenstemming met precedënten van de Commissie ⁽⁴⁶⁾.
- (62) Het marktaandeel van de drie grootste producenten, in termen van verkoopwaarden, was [...] ⁽⁴⁷⁾ % in 2012, [...] % in 2013 en [...] % in 2014 ⁽⁴⁸⁾. Vapo Oy is de grootste speler op deze markt, maar zijn marktaandeel is de laatste jaren teruggelopen ([...] in 2012, [...] in 2013 en [...] in 2014).
- (63) Een analyse van de concurrentiepositie op het niveau van elk van de twintig grootste verbruikers laat zien dat het marktaandeel van Vapo varieert tussen [...] en [...] ⁽⁴⁹⁾, op twee uitzonderingen ⁽⁵⁰⁾ na, terwijl Vapo in totaal [...] ⁽⁵¹⁾ van alle leveringen aan die twintig grootste afnemers voor zijn rekening neemt.
- (64) Het feit dat het marktaandeel van Vapo voor de levering aan de grootste klanten hoger is dan het totale marktaandeel berekend op nationaal niveau, kan erop wijzen dat Vapo niet in staat is zijn marktpositie te gebruiken ten opzichte van de kleine afnemers.

⁽⁴²⁾ Brief van de verzoeker van 16 juni 2016, blz. 12.

⁽⁴³⁾ Zie voetnoot 41.

⁽⁴⁴⁾ Zie voetnoot 40.

⁽⁴⁵⁾ Brief van de Finse autoriteiten van 26 september 2016, blz. 3, en advies van de NCA van 2 november 2011, blz. 3.

⁽⁴⁶⁾ Uitvoeringsbesluit 2011/306/EU van de Commissie van 20 mei 2011 waarbij wordt vastgesteld dat artikel 30, lid 1, van Richtlijn 2004/17/EG van het Europees Parlement en de Raad houdende coördinatie van de procedures voor het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten niet van toepassing is op de winning van bitumineuze steenkool in Tsjechië (PB L 137 van 25.5.2011, blz. 55).

⁽⁴⁷⁾ [...] vertrouwelijke informatie.

⁽⁴⁸⁾ Verzoek, blz. 15 en 17.

⁽⁴⁹⁾ Brief van de verzoeker van 16 juni 2016, blz. 6.

⁽⁵⁰⁾ Deze twee uitzonderingen zijn niet problematisch, aangezien in het ene geval de centrale zich op dezelfde plaats bevindt als andere centrales waar Vapo een klein marktaandeel heeft; in het andere geval gaat het om een van de kleinste centrales.

⁽⁵¹⁾ Marktaandeel gebaseerd op gegevens van 2014.

- (65) Zelfs wanneer men het hypothetische alternatieve scenario beschouwt, waarbij Finland wordt opgedeeld in vier regionale bevoorradingsgebieden (noord, oost, west en zuid), blijft het resultaat van de beoordeling grotendeels hetzelfde, met marktaandeel ⁽⁵²⁾ van Vapo die zich tussen [...] en [...] ⁽⁵³⁾ bevinden.
- (66) Zoals uiteengezet in overweging 50 verkoopt de verzoeker turf en hout op basis van kaderovereenkomsten met zijn klanten, waarvoor de te leveren hoeveelheden en de prijzen jaarlijks of voor een kortere termijn worden overeengekomen. De twintig grootste turfverbruikers in Finland ⁽⁵⁴⁾, die zich verspreid over het land bevinden, gebruiken allemaal turf naast hout en soms naast steenkool. Alle centrales hebben meer dan één leverancier van turf en hout en de verzoeker heeft geen enkele exclusieve overeenkomst afgesloten.
- (67) Wat het omschakelen betreft, kan worden geconstateerd dat veranderingen in de technologie van de centrales, toepasselijke heffingen op turf en subsidies voor hout hebben geleid tot een afname van het turfverbruik. De verzoeker heeft een aantal afnemers van turf verloren doordat zij zijn overgeschakeld op brandstoffen die worden geleverd door andere leveranciers, en hij heeft te maken met een afname in de vraag naar turf van andere afnemers.
- (68) De voorbije jaren is een aantal bedrijven ⁽⁵⁵⁾ tot de turfmarkt toegetreden; dit aantal is echter beperkt doordat de vraag naar turf is afgenomen.
- (69) De Finse regering stimuleert het gebruik van houtbrandstoffen als energiebron. De belasting op turfbrandstof is verlaagd, maar tegelijkertijd is de subsidie voor houtbrandstoffen verhoogd, waaruit blijkt dat de regering voornemens is de inheemse turfbrandstof en houtbrandstoffen concurrerend ten opzichte van elkaar te laten blijven. Hout is reeds de meest gebruikte energiebron; het gebruik ervan neemt sinds 2000 toe, terwijl het respectieve aandeel van turf afneemt.
- (70) Zoals uiteengezet in de overwegingen 41 tot en met 48 is de uiteindelijke kostprijs voor de afnemer, met inbegrip van brandstofheffingen, emissierechten (voor turf) en subsidies (voor hout) vergelijkbaar, waarbij hout gemiddeld genomen goedkoper is dan turf.
- (71) De Commissie merkt op dat de huidige concurrentiedruk op turf hoofdzakelijk wordt veroorzaakt door het huidige regelgevingskader (brandstofheffing op turf, heffingen op CO₂-emissies en subsidie op houtspaanders) en dat wijzigingen van dat beleid de marktdynamiek tussen turf en hout, de mate waarin zij elkaar kunnen beconcurreren en de totale concurrentiedruk op Vapo kunnen beïnvloeden.

4. CONCLUSIES

- (72) Wat de productie van en de groothandel in turf betreft, kan de situatie derhalve als volgt worden samengevat: het gezamenlijke marktaandeel van de drie grootste concurrenten is laag; de afnemers hebben de mogelijkheid om over te schakelen van turf op hout en andere brandstoffen.
- (73) Gezien de in de overwegingen 23 tot en met 71 onderzochte factoren worden de productie van en de groothandel in turf in Finland geacht te voldoen aan de voorwaarde betreffende rechtstreekse blootstelling aan concurrentie van artikel 34, lid 1, van Richtlijn 2014/25/EU.
- (74) Daarnaast wordt ook aan de voorwaarde van onbeperkte toegang tot de markt geacht te zijn voldaan, en daarom is Richtlijn 2014/25/EU niet van toepassing wanneer aanbestedende instanties opdrachten plaatsen om de productie van en de groothandel in turf in Finland mogelijk te maken, of wanneer zij prijsvragen uitschrijven om in datzelfde geografische gebied een dergelijke activiteit te verrichten.
- (75) Dit besluit is gebaseerd op de juridische en feitelijke situatie van februari 2016 tot en met oktober 2016 zoals deze blijkt uit de informatie die door de verzoeker en de Finse autoriteiten is verstrekt. Het kan worden herzien indien niet langer wordt voldaan aan de voorwaarden voor de toepasselijkheid van artikel 34 van Richtlijn 2014/25/EU als gevolg van aanzienlijke veranderingen in de juridische of feitelijke situatie.
- (76) De in dit besluit vervatte maatregelen zijn in overeenstemming met het advies van het Raadgevend Comité inzake overheidsopdrachten,

⁽⁵²⁾ Marktaandelen gebaseerd op gegevens van 2013.

⁽⁵³⁾ Brief van de verzoeker van 6 april 2016, blz. 13.

⁽⁵⁴⁾ De twintig grootste afnemers van turf nemen 56 % van het totale turfverbruik voor hun rekening.

⁽⁵⁵⁾ Brief van de verzoeker van 16 juni 2016, blz. 3.

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

Richtlijn 2014/25/EU is niet van toepassing op opdrachten die door aanbestedende instanties worden geplaatst om de productie van en de groothandel in turf in Finland mogelijk te maken.

Artikel 2

Dit besluit is gericht tot de Republiek Finland.

Gedaan te Brussel, 23 januari 2017.

Voor de Commissie
Elżbieta BIEŃKOWSKA
Lid van de Commissie
