

DECYZJE

DECYZJA WYKONAWCZA KOMISJI (UE) 2017/122

z dnia 23 stycznia 2017 r.

w sprawie stosowania art. 34 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE do zamówień udzielanych w celu prowadzenia działalności związanej z produkcją torfu w Finlandii

(notyfikowana jako dokument nr C(2017) 237)

(Jedynie teksty w językach fińskim i szwedzkim są autentyczne)

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

KOMISJA EUROPEJSKA,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,

uwzględniając dyrektywę 2004/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. koordynującą procedury udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych ⁽¹⁾, w szczególności jej art. 30 ust. 5,

uwzględniając dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylającą dyrektywę 2004/17/WE ⁽²⁾, w szczególności jej art. 35 ust. 3,

uwzględniając wniosek złożony przez Vapo Oy,

po zasięgnięciu opinii Komitetu Doradczego ds. Zamówień Publicznych,

a także mając na uwadze, co następuje:

1. STAN FAKTYCZNY

1.1. Wniosek

- (1) Dnia 2 lutego 2016 r. Komisja otrzymała od Vapo Oy (zwanego dalej „Vapo” albo „wnioskodawcą”) wniosek zgodnie z art. 30 dyrektywy 2004/17/WE (zwany dalej „wnioskiem”).
- (2) Vapo jest przedsiębiorstwem publicznym, w którym państwo fińskie posiada 50,1 % udziałów, a 49,9 % należy do Suomen Energiavarat Oy, przedsiębiorstwa będącego własnością miejskich zakładów energetyki i spółdzielni elektrycznych.
- (3) Wniosek dotyczy działalności związanej z produkcją torfu w Finlandii.
- (4) Wnioskowi towarzyszyło oświadczenie fińskiego organu ds. konkurencji i konsumentów (zwanego dalej „NCA”) z dnia 2 listopada 2015 r. Komisja uważa, że dokument ten nie stanowi uzasadnionego i popartego dowodami stanowiska w rozumieniu art. 35 ust. 2 dyrektywy 2014/25/UE, jako że zawiera proste twierdzenie o spełnieniu wspomnianych warunków bez podania jakichkolwiek przesłanek, które uzasadniałyby to twierdzenie ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Dz.U. L 134 z 30.4.2004, s. 1.

⁽²⁾ Dz.U. L 94 z 28.3.2014, s. 243.

⁽³⁾ Zgodnie z tą opinią NCA „nie dostrzega żadnych szczególnych powodów do zgłoszenia sprzeciwu wobec przyznania wyłączenia z przepisów dotyczących zamówień publicznych”. W opinii NCA nie zawarto jednak uzasadnienia przedstawionych w niej wniosków. W szczególności wspomniane stanowisko nie zawiera żadnego odniesienia do pierwszego warunku uzyskania wyłączenia: swobodnego dostępu do rynku; nie ustalano w nim także aktualnej, precyzyjnej definicji stosownego rynku produktowego lub geograficznego.

- (5) Komisja wezwała wnioskodawcę do udzielenia dodatkowych informacji w pismach przesłanych drogą elektroniczną z dnia 10 marca 2016 r., 2 czerwca 2016 r., 6 lipca 2016 r., 8 lipca 2016 r. i 23 września 2016 r. Wnioskodawca przekazał odpowiedzi na wezwanie do udzielenia informacji w pismach przesłanych drogą elektroniczną w dniach 6 kwietnia 2016 r., 16 czerwca 2016 r., 26 sierpnia 2016 r. i 30 września 2016 r.
- (6) W dniu 7 czerwca 2016 r. Komisja wezwała również władze fińskie do udzielenia dodatkowych informacji. Władze fińskie przekazały odpowiedź w piśmie przesłanym drogą elektroniczną w dniu 26 września 2016 r. Zawarte w niej wnioski sformułowano w oparciu o badanie przeprowadzone przez fiński NCA z udziałem 24 klientów Vapo i jego 8 konkurentów oraz o informacje otrzymane od stowarzyszenia producentów torfu. Uczestników badania zapytano o zużycie paliwa, możliwość przestawienia się na inne paliwa, skutki hipotetycznej zmiany ceny paliwa, opłacalne ekonomicznie odległości transportowe, ceny paliwa, bariery utrudniające wejście na rynek, procedurę udzielania zamówień w zakresie torfowisk ombrogenicznych oraz rozwój rynków torfu i drewna opałowego w najbliższych latach.

1.2. Produkcja torfu w Finlandii

- (7) Torf jest wysoce organiczną substancją, która występuje w rejonach podmokłych i składa się częściowo z materii roślinnej w stanie rozkładu; do celów zastosowania jako paliwo kroi się go i suszy. W Finlandii torf wykorzystuje się głównie do produkcji energii elektrycznej i w systemie ciepłowniczym. Zasadniczo udział torfu w ogólnej produkcji koszyka energetycznego w Finlandii wynosi 4 % zgodnie ze stanem na 2014 r. ⁽⁴⁾.
- (8) Torfowiska ombrogeniczne w Finlandii zajmują całkowitą powierzchnię 9 mln ha, z których 1,2 mln ha nadaje się do produkcji torfu ⁽⁵⁾. W rzeczywistości do produkcji wykorzystuje się jednak poniżej 10 % powierzchni nadającej się do produkcji torfu ⁽⁶⁾. Umiejscowienie aktywnej produkcji zależy od sytuacji konkurencyjnej w związku ze stosunkowo krótką opłacalną odległością transportu torfu, czyli 150 km ⁽⁷⁾.
- (9) Lasy w Finlandii zajmują powierzchnię ok. 23 mln ha, w związku z czym państwo to jest ważnym dostawcą produktów leśnych na światowe rynki ⁽⁸⁾.
- (10) Torf i drewno opałowe wykorzystuje się w ok. 400 elektrowniach i ciepłowniach w całej Finlandii.
- (11) Vapo jest jedynym producentem torfu prowadzącym działalność na terytorium całego państwa. W Finlandii działa również szereg producentów regionalnych, ok. 300 producentów lokalnych, a niektóre większe elektrownie dysponują własnym obszarem do produkcji torfu.
- (12) Drewno opałowe jest dostarczane przez 5 producentów krajowych, 79 stowarzyszeń gospodarki leśnej i setki producentów lokalnych ⁽⁹⁾.

2. RAMY PRAWNE

- (13) Dyrektywa 2014/25/UE ma zastosowanie do udzielania zamówień na potrzeby prowadzenia działalności związanej z korzystaniem z danego obszaru geograficznego w celu wydobycia węgla lub innych paliw stałych, chyba że działalność ta jest wyłączona zgodnie z art. 34 tej dyrektywy.
- (14) Zgodnie z art. 34 dyrektywy 2014/25/UE zamówienia mające na celu umożliwienie prowadzenia działalności, do której ma zastosowanie ta dyrektywa, nie są objęte zakresem tej dyrektywy, jeżeli w państwie członkowskim, w którym działalność ta jest wykonywana, bezpośrednio podlega ona konkurencji na rynkach, do których dostęp nie jest ograniczony.
- (15) Oceny, czy działalność bezpośrednio podlega konkurencji, dokonuje się na podstawie obiektywnych kryteriów, uwzględniających specyfikę danego sektora. Dostęp do rynku uznaje się za nieograniczony, jeżeli państwo członkowskie wdrożyło i stosuje odpowiednie przepisy Unii otwierające dany sektor lub jego część. Wspomniane przepisy zostały wymienione w załączniku III do dyrektywy 2014/25/UE. Jeżeli jednak chodzi o wydobywanie węgla i innych paliw stałych, we wspomnianym załączniku nie wymieniono żadnych odpowiednich przepisów dotyczących liberalizacji tego sektora. W związku z tym nie można założyć, że dostęp do przedmiotowego rynku jest swobodny, zatem należy wykazać go faktycznie i formalnie.

⁽⁴⁾ Sprawozdanie krajowe za 2016 r. dla Agencji ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki oraz Komisji Europejskiej, s. 35.

⁽⁵⁾ Pismo wnioskodawcy z dnia 26 sierpnia 2016 r., s. 6.

⁽⁶⁾ Pismo wnioskodawcy z 26 sierpnia 2016 r., s. 6 i 7.

⁽⁷⁾ Wniosek, sekcja 3.2, s. 12.

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

⁽⁹⁾ Wniosek sekcja 5.1, s. 13.

- (16) Niniejsza decyzja pozostaje bez uszczerbku dla stosowania reguł konkurencji i innych obszarów prawa Unii. W szczególności kryteria i metodyka użyte do oceny bezpośredniego podlegania konkurencji zgodnie z art. 34 dyrektywy 2014/25/UE nie zawsze są identyczne z tymi stosowanymi do przeprowadzenia oceny dokonywanej na podstawie art. 101 lub 102 Traktatu lub rozporządzenia Rady (WE) nr 139/2004⁽¹⁰⁾. Argument ten został podtrzymany również przez Trybunał w niedawnym orzeczeniu⁽¹¹⁾.

3. OCENA

3.1. Swobodny dostęp do rynku

- (17) W związku z tym, że nie można założyć swobodnego dostępu do przedmiotowego rynku, dostęp ten należy wykazać faktycznie i formalnie.
- (18) Wnioskodawca twierdzi, że nie ma żadnych ograniczeń prawnych w dostępie do rynku torfu. Przy produkcji torfu wymagana jest decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach, jednak faktu tego nie można uznać za ograniczenie dostępu do rynku. Ponadto z produkcją torfu nie wiąże się żadne prawa specjalne lub wyłączone.
- (19) Badanie przepisów prawnych mających zastosowanie do wydawania licencji na produkcję torfu w Finlandii wykazało, że licencje te przyznaje się obecnie w oparciu o zasadę niedyskryminacji. Do rozpoczęcia produkcji torfu konieczna jest decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach. Chociaż proces uzyskania takiej decyzji może być bardzo długi (od jednego do czterech lat), procedura i kryteria jej przyznawania są takie same dla wszystkich uczestników rynku, w związku z tym faktu tego nie można uznać za ograniczenie dostępu do rynku z perspektywy udzielania zamówień publicznych. Do celów niniejszej decyzji można uznać, że – pod względem formalnym – istnieje swobodna możliwość uzyskania licencji na produkcję torfu.
- (20) Znacząca część torfowiska nadającego się do produkcji torfu nie została jeszcze wykorzystana⁽¹²⁾. Wnioskodawca twierdzi również, że liczba producentów torfu wzrosła w ostatnich latach⁽¹³⁾, co potwierdzałoby twierdzenie o faktycznym swobodnym dostępie do rynku.
- (21) Władze fińskie potwierdziły swobodny dostęp do tej działalności⁽¹⁴⁾.
- (22) W związku z powyższym, na potrzeby oceny warunków określonych w art. 34 dyrektywy 2014/25/UE oraz bez uszczerbku dla prawa konkurencji lub zastosowania jakiegokolwiek innego obszaru prawa Unii można uznać, że dostęp do rynku korzystania z danego obszaru geograficznego w celu wydobycia torfu jest faktycznie i formalnie swobodny.

3.2. Bezpośrednie podleganie konkurencji

- (23) Oceny, czy działalność bezpośrednio podlega konkurencji, należy dokonać na podstawie różnych czynników, z których żaden nie jest sam w sobie decydujący. W odniesieniu do rynków objętych niniejszą decyzją jednym z kryteriów, które należy uwzględnić, jest udział w rynku najważniejszych podmiotów działających na danym rynku. Biorąc pod uwagę cechy odnośnych rynków, można również uwzględnić dodatkowe kryteria.
- (24) Ponadto tego rodzaju definicja, jak wskazano powyżej, w żaden sposób nie wyklucza stosowania art. 101 lub 102 Traktatu i zasad dotyczących kontroli połączeń zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 139/2004, a także wszystkich mających zastosowanie rozporządzeń oraz zawiadomień i wytycznych Komisji związanych ze wzmocnieniem unijnych reguł konkurencji, w tym stosownych przepisów dotyczących definicji rynku i obliczeń udziałów w rynku.
- (25) Celem niniejszej decyzji jest ustalenie, czy usługi, których dotyczy wnioski, podlegają konkurencji na potrzeby udzielania zamówień publicznych (na rynkach, do których dostęp jest nieograniczony w rozumieniu art. 34 dyrektywy 2014/25/UE) w takim stopniu, że zapewnione zostanie — również w przypadku zwolnienia z obowiązku stosowania szczegółowych przepisów dotyczących zamówień określonych w dyrektywie 2014/25/UE — przejrzyste i niedyskryminacyjne udzielanie zamówień związanych z prowadzeniem przedmiotowych rodzajów działalności na podstawie kryteriów umożliwiających nabywcom znalezienie rozwiązania, które ostatecznie będzie najkorzystniejsze ekonomicznie.

⁽¹⁰⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 139/2004 z dnia 20 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw („rozporządzenie WE w sprawie kontroli łączenia przedsiębiorstw”) (Dz.U. L 24 z 29.1.2004, s. 1).

⁽¹¹⁾ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 27 kwietnia 2016 r., Österreichische Post/Komisja, T-463/14, EU:T:2016:243, pkt 28.

⁽¹²⁾ Zob. przypis 6.

⁽¹³⁾ Pismo wnioskodawcy z dnia 16 czerwca 2016 r., ostatni akapit na s. 3 i pierwsze trzy akapity na s. 4.

⁽¹⁴⁾ Pismo władz fińskich z dnia 26 września 2016 r., s. 3.

- (26) Vapo jest jedynym aktywnym podmiotem zamawiającym na rynku torfu w Finlandii, w związku z tym jest jedynym podmiotem podlegającym unijnym zasadom dotyczącym udzielania zamówień publicznych. W tym kontekście należy pamiętać, że działalność przedsiębiorstw niepodlegających postępowaniu o udzielenie zamówienia na tych rynkach może wywierać presję konkurencyjną na wnioskodawcę.

3.2.1. Właściwy rynek produktowy

- (27) Wniosek obejmuje produkcję i sprzedaż hurtową torfu. Producenci pozyskują torf, przetwarzają go i sprzedają bezpośrednio do różnych elektrowni, bez pośredników. Analizując konkurencję na rynku produkcji torfu, należy uwzględnić relacje między produkcją a pierwszą sprzedażą/hurtową dystrybucją wydobytego torfu. Do celów niniejszej decyzji i bez uszczerbku dla stosowania innego prawa Unii produkcja i sprzedaż hurtowa torfu będą rozpatrywane wspólnie na tym samym rynku produktowym.
- (28) Wnioskodawca twierdzi, że torf należy do tego samego rynku właściwego co chociażby drewno opałowe (np. zrębki i produkty uboczne przemysłu leśnego). Vapo działa aktywnie na obu rynkach, torfu i drewna, jednak prowadzi głównie sprzedaż torfu.
- (29) Zgodnie z wcześniejszą praktyką⁽¹⁵⁾ fiński NCA uważał, że torf i drewno należą do oddzielnych rynków produktowych, jednak pozostawił kwestię definicji otwartą. Zróżnicowanie definicji rynku w odniesieniu do torfu i drewna opierało się na następujących kwestiach: wysokich kosztach inwestycji związanych z przestawieniem się na inną technologię lub jej zmianę, różnych właściwościach technicznych torfu i drewna, niedoborach w dostawach drewna, braku konkretnej ceny rynkowej drewna opałowego i długoterminowych umowach. Komisja oceniła obecną sytuację rynku przez ocenę stosowności powyższych argumentów.

Zmiany technologiczne

- (30) Wnioskodawca twierdzi, że jedna z najistotniejszych zmian w porównaniu z poprzednią decyzją fińskiego NCA jest związana ze zmianami w technologii spalania w elektrowni, co doprowadziło do wzrostu zapotrzebowania na drewno opałowe i spadku zapotrzebowania na torf. W szczególności wnioskodawca twierdzi, że obecnie praktycznie we wszystkich ciepłowniach w Finlandii można spalać torf i drewno. Doprowadziło to do wzrostu zapotrzebowania na drewno opałowe w ciągu ostatnich 15 lat⁽¹⁶⁾.
- (31) Fiński NCA potwierdził, że przez ostatnie kilka lat drewno wywierało coraz większą presję konkurencyjną na torf⁽¹⁷⁾. Fiński NCA zauważył, że producenci energii zainwestowali w elektrownie wielopaliwowe mogące wykorzystywać torf, drewno, a nawet węgiel, aby umożliwić im maksymalną elastyczność w obliczu różnych warunków rynkowych oraz różnej polityki ochrony środowiska i podatkowej.
- (32) Wszyscy spośród 20 największych użytkowników torfu⁽¹⁸⁾ w Finlandii korzystają obecnie z torfu opałowego, drewna oraz węgla (w przypadku elektrowni położonych na wybrzeżu)⁽¹⁹⁾.
- (33) Spośród 400 elektrowni i ciepłowni wykorzystujących torf i drewno zaledwie mniej niż 20 małych ciepłowni używa samego torfu⁽²⁰⁾. Zapotrzebowanie na te rośliny jest jednak marginalne⁽²¹⁾.

Właściwości techniczne torfu i drewna

- (34) Jeżeli chodzi o różnice techniczne, Komisja odnotowuje, że obecnie spalanie efektywne pod względem technicznym można osiągnąć poprzez dodanie chemikaliów razem z drewnem.

⁽¹⁵⁾ Decyzja nr 267/61/94 z dnia 5 września 2000 r., decyzja nr 021/81/2000 z dnia 8 marca 2001 r., s. 5, 7 i 8.

⁽¹⁶⁾ Zgodnie z wnioskiem wnioskodawcy z dnia 22 stycznia 2016 r., s. 2, akapit drugi i pismem wnioskodawcy z dnia 16 czerwca 2016 r., s. 5., przedostatni i ostatni akapit.

⁽¹⁷⁾ Pismo władz fińskich z dnia 26 września 2016 r., s. 2.

⁽¹⁸⁾ Odpowiadało za 56 % całkowitego zapotrzebowania na torf w 2014 r.

⁽¹⁹⁾ Wniosek, sekcja 3.1, s. 9.

⁽²⁰⁾ Pismo wnioskodawcy z dnia 6 kwietnia 2016 r., s. 14.

⁽²¹⁾ Poniżej 1 % całkowitego zapotrzebowania na torf.

- (35) Należy zwrócić uwagę, że wykorzystywanie samego drewna zwiększa korozję kotła, dlatego w procesie spalania zazwyczaj dodaje się minimalny procent torfu (który naturalnie zawiera siarkę), węgla lub chemikaliów, takich jak siarka lub wapno, aby zapobiec korozji. Zoptymalizowany procent potrzebnego torfu opałowego różni się znacząco w zależności od technologii w danej elektrowni, planowanej emisji i waha się w przedziale 0–60 % ⁽²²⁾.
- (36) Komisja zapytała ⁽²³⁾ wnioskodawcę o wzorce sezonowe w dostawach mieszanki torfu i drewna w ciągu roku, a dokładniej, czy klienci musieli używać faktycznie tylko torfu albo tylko drewna. Wnioskodawca wyjaśnił ⁽²⁴⁾, że zapotrzebowanie na torf jest największe od stycznia do marca, a w lecie zapotrzebowanie jest małe, ponieważ paliwo nie jest potrzebne do ogrzewania. Wnioskodawca podał przykład sytuacji w 2015 r., kiedy temperatury były bardzo niskie ⁽²⁵⁾, a ciepłownie miejskie wykorzystywały więcej torfu i ropy zamiast drewna. Zastąpione ilości były jednak niewielkie na tle ogólnego zapotrzebowania.

Dostępność drewna opałowego

- (37) Jeżeli chodzi o niedobory drewna, wnioskodawca twierdzi, że obecna sytuacja jest zupełnie inna niż sytuacja, która miała miejsce podczas wydania poprzednich decyzji NCA, ponieważ podmioty zainwestowały w maszyny pozyskujące drewno, co doprowadziło do znacznego zwiększenia rynku drewna ⁽²⁶⁾.
- (38) Zgodnie z wnioskiem ⁽²⁷⁾ dostępność paliw alternatywnych dla torfu jest dobra. Na północy i wschodzie Finlandii drewno opałowe jest łatwo dostępne, natomiast na obszarach południowych i zachodnich dostępność krajowego drewna opałowego może ograniczyć wzrost wykorzystywania zrębków w przyszłości ⁽²⁸⁾. Alternatywnie wykorzystuje się paliwa takie jak węgiel (w regionach przybrzeżnych), drewno importowane z Rosji i gaz (w miejscach, gdzie znajdują się gazociągi). Popyt może przewyższyć podaż drewna, jednak tylko tymczasowo ⁽²⁹⁾.
- (39) Fiński NCA wskazał, że „Obecnie rynki zrębków i produktów ubocznych przemysłu leśnego stały się bardziej skomercjalizowane i wzmocniły swoją pozycję w porównaniu z rynkiem torfu” ⁽³⁰⁾.
- (40) Zgodnie z danymi dostępnymi publicznie ⁽³¹⁾ szereg czasowy źródeł energii dla produkcji elektryczności wykazuje stabilny wzrost w porównaniu z zapotrzebowaniem na drewno opałowe i spadek w porównaniu z zapotrzebowaniem na torf, w szczególności od 2010 r.

Ceny paliwa

- (41) Finlandia odnosi korzyści z programów pomocy operacyjnej ⁽³²⁾ dla elektrowni zasilanych zrębkami, których celem jest zwiększenie produkcji energii ze źródeł odnawialnych poprzez zachęcanie do przestawienia się na inne paliwo – z torfu na biomasę.
- (42) Zgodnie ze strategią „Europa 2020” 38 % energii w Finlandii ma być pozyskiwane ze źródeł odnawialnych. Udział energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto w Finlandii wzrósł z 28,5 % w 2005 r. do 36,8 % w 2013 r. ⁽³³⁾.
- (43) Wnioskodawca potwierdza ⁽³⁴⁾, że wszyscy jego główni klienci kwalifikują się do pomocy, o której mowa powyżej.

⁽²²⁾ Pismo władz fińskich z dnia 26 września 2016 r., s. 2; pismo wnioskodawcy z dnia 30 września 2016 r., s. 2.

⁽²³⁾ Pismo Komisji z dnia 2 czerwca 2016 r., s. 3.

⁽²⁴⁾ Pismo wnioskodawcy z dnia 16 czerwca 2016 r., s. 10.

⁽²⁵⁾ Temperatury poniżej – 20 °C, które utrzymywały się przez trzy tygodnie.

⁽²⁶⁾ Pismo wnioskodawcy z dnia 16 czerwca 2016 r., s. 1.

⁽²⁷⁾ Wniosek, sekcja 3.2, s. 13.

⁽²⁸⁾ Pismo wnioskodawcy z dnia 16 czerwca 2016 r., s. 7.

⁽²⁹⁾ Zob. przypis 28.

⁽³⁰⁾ Pismo władz fińskich z dnia 26 września 2016 r., s. 2.

⁽³¹⁾ Dane statystyczne Finlandii: http://pxweb2.stat.fi/sahkoiset_julkaisut/energia2015/html/engl0002.htm

⁽³²⁾ Pomoc państwa SA.42218 (2015/N) – Finlandia: pomoc operacyjna dla elektrowni zasilanych zrębkami; C(2016) 976; pomoc państwa SA.31204(2011/N) – Finlandia: pomoc operacyjna dla małych elektrociepłowni opalanych drewnem i elektrowni zasilanych zrębkami; C(2011) 1950 (Dz.U. C 153 z 24.5.2011, s. 2).

⁽³³⁾ <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/PL/1-2015-293-PL-F1-1-ANNEX-1.PDF>, s. 2.

⁽³⁴⁾ Pismo wnioskodawcy z dnia 26 sierpnia 2016 r., s. 5.

- (44) Poprawka dotycząca poziomu pomocy nałożonego przez rząd ⁽³⁵⁾ weszła w życie dnia 1 marca 2016 r. Zgodnie z tą ustawą maksymalny poziom dotacji przeznaczony na produkcję energii przy użyciu zrębków został zwiększony z 15,90 EUR/MWh do 18 EUR/MWh.
- (45) W Finlandii podatki od energii są nakładane na energię elektryczną, węgiel, gaz ziemny, paliwo torfowe, olej talowy i paliwa ciekłe. Zgodnie z najnowszym ustawodawstwem ⁽³⁶⁾, nowy podatek od paliwa torfowego wynosi 1,90 EUR/MWh, co stanowi spadek z 3,40 EUR/MWh. Podatek ten również wszedł w życie z dniem 1 marca 2016 r.
- (46) W przeciwieństwie do stosowania drewna, stosowanie torfu i innych paliw kopalnych w sektorze energetycznym podlega podatkowi od emisji dwutlenku węgla. W czasie, gdy wydana została poprzednia decyzja NCA ⁽³⁷⁾, podatek od emisji nie obowiązywał. Wprowadzenie tego podatku pociągnęło za sobą duże inwestycje w nowe obiekty energetycznego spalania wielopaliwowego i w przekształcenie starych elektrowni w taki sposób, aby mogły stosować zarówno drewno, jak i inne paliwa kopalne.
- (47) Wnioskodawca twierdzi ⁽³⁸⁾, że, biorąc pod uwagę wszystkie podatki od torfu i pomoc dla obiektów opalanych drewnem, porównanie kosztu paliwa torfowego (łącznie z podatkiem od torfu i kosztem uprawnień do emisji dwutlenku węgla) i kosztu drewna opałowego pokazuje, iż zarówno drewno opałowe, jak i paliwo torfowe mają porównywalne koszty dla odbiorcy, przy czym drewno nadal jest tańsze od torfu.
- (48) Władze fińskie potwierdziły ⁽³⁹⁾, że w trakcie badania przeprowadzonego wśród odbiorców Vapo i konkurentów „wielu respondentów wspomniało, że w praktyce ostateczny koszt dla odbiorców jest obecnie taki sam zarówno w przypadku torfu, jak i w przypadku drewna ze względu na obowiązujące poziomy pomocy, ulg podatkowych i uprawnień do emisji”.

Umowy długoterminowe

- (49) W czasie, gdy wydane zostały poprzednie decyzje NCA, odnotowano niedobory dostaw torfu, a drewno opałowe nie stanowiło rozwiązania w takim stopniu, w jakim stanowi je ono obecnie. W celu zapewnienia odpowiednich ilości dostaw, odbiorcy wykazali chęć zawarcia umów długoterminowych.
- (50) Obecnie Vapo działa na podstawie umów ramowych ze swoimi odbiorcami. Ramy te zazwyczaj obowiązują dłużej niż rok, natomiast ceny i ilości dostaw są ustalane corocznie lub na krótszy okres czasu, w zależności od sytuacji na rynku. Vapo nie posiada umów wyłącznych na dystrybucję i wszyscy jego odbiorcy mają możliwość zamawiania torfu u innych producentów. W związku z powyższym, pomimo obowiązujących umów ramowych, odbiorcy nie są związani długoterminowymi zobowiązaniami do zakupu od Vapo.
- (51) Przy należyтым uwzględnieniu obecnej sytuacji rynku torfu i drewna, jak opisano w motywach 27–50, a także uwzględniając obowiązujący program pomocy państwa dla obiektów zasilanych drewnem, wydaje się, że paliwo torfowe stoi w obliczu znaczącej presji konkurencyjnej ze strony między innymi drewna opałowego.
- (52) W związku z powyższym, na potrzeby oceny warunków określonych w art. 34 dyrektywy 2014/25/UE oraz bez uszczerbku dla prawa konkurencji lub zastosowania jakiegokolwiek innego obszaru prawa Unii Komisja uznaje, że paliwo torfowe i drewno opałowe (zrębki i produkty uboczne przemysłu leśnego) obecnie konkurują ze sobą.

3.2.2. Właściwy rynek geograficzny

- (53) Według wnioskodawcy rynek właściwy obejmuje terytorium państwowe Finlandii. Zarówno wnioskodawca, jak i inni producenci torfu i drewna prowadzą działalność w Finlandii.
- (54) W poprzedniej decyzji ⁽⁴⁰⁾ NCA ustalono, że rynek geograficzny torfu jest rynkiem o zasięgu krajowym. Władze fińskie doszły do takiego samego wniosku w piśmie z dnia 26 września 2016 r. ⁽⁴¹⁾.

⁽³⁵⁾ Dekret rządowy w sprawie dotacji związanej z produkcją energii ze źródeł odnawialnych.

⁽³⁶⁾ Ustawa zmieniająca dodatek do ustawy w sprawie akcyzy na energię elektryczną i niektóre paliwa (1724/2015).

⁽³⁷⁾ Decyzja NCA nr 021/81/00 z dnia 8 marca 2001 r.

⁽³⁸⁾ Pismo wnioskodawcy z dnia 16 czerwca 2016 r., s. 13.

⁽³⁹⁾ Pismo władz fińskich z dnia 26 września 2016 r., s. 2.

⁽⁴⁰⁾ Decyzja nr 021/81/2000 z dnia 8 marca 2001 r., s. 9.

⁽⁴¹⁾ Pismo władz fińskich z dnia 26 września 2016 r., s. 3.

- (55) Paliwo torfowe jest zazwyczaj produkowane możliwie jak najbliżej lokalizacji klienta. Tradycyjnie dostawy do jednego klienta są zwykle dostarczane z kilkudziesięciu różnych lokalizacji torfowisk ombrogenicznych⁽⁴²⁾. Opłacalna ekonomicznie maksymalna odległość transportu została oszacowana przez wnioskodawcę na poziomie około 150 km w przypadku paliwa torfowego, 50 km w przypadku zrębków i 150 km w przypadku produktów ubocznych drewna.
- (56) Po badaniu rynku przeprowadzonym przez NCA w 2016 r. oszacowano, że opłacalna ekonomicznie odległość transportowa wynosi 160 km w przypadku torfu, 110 km w przypadku zrębków i 155 km w przypadku produktów ubocznych drewna⁽⁴³⁾.
- (57) Wnioskodawca twierdzi, że na obszarze opłacalnych ekonomicznie dostaw dla elektrowni wykorzystującej torf lub drewno opałowe znajduje się szereg torfowisk ombrogenicznych lub źródeł drewna, a podmioty oferujące torf i drewno sprzedają swoje produkty paliwowe różnym elektrowniom. W swojej poprzedniej decyzji⁽⁴⁴⁾ NCA użył tych samych argumentów przy definiowaniu rynku geograficznego jako krajowego.
- (58) Komisja zauważa, że wszyscy spośród 20 największych użytkowników torfu w Finlandii korzystają z torfu opałowego, drewna oraz węgla, a każdy z nich ma więcej niż jednego dostawcę torfu i drewna oraz wielu potencjalnych dostawców w promieniu opłacalnej ekonomicznie odległości.
- (59) Fiński NCA utrzymuje⁽⁴⁵⁾, że w porównaniu z sytuacją, która miała miejsce podczas wydania poprzedniej decyzji NCA w 2001 r., sytuacja rynku geograficznego nie wydaje się zmieniona, w związku z czym rynek geograficzny można uznać za rynek o zasięgu krajowym.
- (60) W związku z powyższym, na potrzeby oceny warunków określonych w art. 34 dyrektywy 2014/25/UE oraz bez uszczerbku dla prawa konkurencji lub zastosowania jakiegokolwiek innego obszaru prawa Komisja nie musi określić dokładnego zasięgu rynku geograficznego, ponieważ w każdej sytuacji rezultat oceny sytuacji konkurencyjnej byłby taki sam.

3.2.3. Ocena wpływu na konkurencję

- (61) Uznaje się, iż w odniesieniu do rynku torfu i drewna jednym ze wskaźników poziomu konkurencji na rynkach krajowych jest łączny udział w rynku trzech największych producentów. Jest to zgodne z wcześniejszymi ustaleniami Komisji⁽⁴⁶⁾.
- (62) Udział w rynku trzech największych pod względem wielkości sprzedaży producentów wyniósł [...] ⁽⁴⁷⁾ % w 2012 r., [...] % w 2013 r. i [...] % w 2014 r.⁽⁴⁸⁾ Vapo Oy jest czołowym uczestnikiem tego rynku, ale jego udział w rynku w ciągu ostatnich lat spadał ([...] w 2012 r.; [...] w 2013 r. i [...] w 2014 r.).
- (63) Według analizy sytuacji konkurencji z poziomu każdego z 20 największych konsumentów udział Vapo w rynku wynosi między [...] a [...] ⁽⁴⁹⁾ z dwoma wyjątkami⁽⁵⁰⁾, podczas gdy Vapo zasadniczo odpowiada za [...] ⁽⁵¹⁾ wszystkich dostaw do wspomnianych 20 największych konsumentów.
- (64) Ze względu na to, że udział Vapo w rynku w zakresie dostaw do największych klientów jest wyższy niż ogólny udział w rynku obliczany z poziomu krajowego, Vapo może nie być w stanie korzystać ze swojej pozycji rynkowej w relacjach z małymi klientami.

⁽⁴²⁾ Pismo wnioskodawcy z dnia 16 czerwca 2016 r., s. 12.

⁽⁴³⁾ Zob. przypis 41.

⁽⁴⁴⁾ Zob. przypis 40.

⁽⁴⁵⁾ Pismo władz fińskich z dnia 26 września 2016 r., s. 3 i opinia NCA z dnia 2 listopada 2011 r., s. 3.

⁽⁴⁶⁾ Decyzja wykonawcza Komisji 2011/306/UE z dnia 20 maja 2011 r. stanowiąca, że art. 30 ust. 1 dyrektywy 2004/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady koordynującej procedury udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych nie ma zastosowania do górnictwa węgla kamiennego w Republice Czeskiej (Dz.U. L 137 z 25.5.2011, s. 55).

⁽⁴⁷⁾ [...] informacje poufne

⁽⁴⁸⁾ Wniosek, s. 15 i 17.

⁽⁴⁹⁾ Pismo wnioskodawcy z dnia 16 czerwca 2016 r., s. 6.

⁽⁵⁰⁾ Te dwa wyjątki nie są problematyczne, ponieważ w pierwszym przypadku elektrownia znajduje się w tej samej lokalizacji co inne elektrownie, w której Vapo ma mały udział w rynku, a w drugim przypadku elektrownia jest jedną z najmniejszych.

⁽⁵¹⁾ Udział w rynku w oparciu o dane z 2014 r.

- (65) Nawet w hipotetycznym, alternatywnym scenariuszu zakładającym podział Finlandii na cztery regionalne obszary dostaw (północny, południowy, wschodni i zachodni) wyniki oceny pozostałyby takie same: udział Vapo w rynku wynosiłby ⁽⁵²⁾ pomiędzy [...] a [...] ⁽⁵³⁾.
- (66) Jak wyjaśniono w motywie 50, wnioskodawca sprzedaje torf i drewno na podstawie umów ramowych z klientami, w przypadku których wielkość dostaw i cena są ustalane co roku lub częściej. Wszyscy z 20 największych użytkowników torfu w Finlandii ⁽⁵⁴⁾, zlokalizowanych na terenie całego kraju, korzystają z torfu, drewna i, czasami, węgla. Wszystkie elektrownie mają więcej niż jednego dostawcę torfu i drewna, przy czym wnioskodawca nie zawarł żadnych umów na wyłączność.
- (67) Jeżeli chodzi o przechodzenie na inne paliwo, można zauważyć, że zmiany w technologii elektrowni, opodatkowanie torfu i dotacje na drewno doprowadziły do spadku zapotrzebowania na torf. Wnioskodawca stracił szereg klientów, którzy przeszli na paliwa dostarczane przez innych dostawców, a zapotrzebowanie pozostałych klientów na torf od wnioskodawcy zmniejszyło się.
- (68) W ciągu ostatnich lat odnotowano szereg wejść ⁽⁵⁵⁾ na rynek torfu; liczba ta jest jednak niewielka ze względu na spadające zapotrzebowanie na torf.
- (69) Rząd fiński promuje stosowanie drewna opałowego do celów produkcji energii. Wraz z obniżeniem podatku na torf opałowy podniesiono dotacje na drewno opałowe, co pokazuje, że rząd ma zamiar utrzymać konkurencję między krajowym torfem opałowym a drewnem opałowym. Drewno już jest najczęściej używanym źródłem energii; jego zużycie wzrasta od 2000 r., podczas gdy odpowiadający mu udział torfu spada.
- (70) Jak wyjaśniono w motywach 41–48, ostateczny koszt dla klienta, obejmujący podatek od paliwa, uprawnienia do emisji (w przypadku torfu) i dotacje (w przypadku drewna), jest w obu przypadkach porównywalny, chociaż średnia cena drewna jest niższa od ceny torfu.
- (71) Komisja przyjmuje do wiadomości, że obecna presja konkurencyjna wywierana na torf jest wynikiem obowiązujących ram regulacyjnych (podatek od torfu opałowego, podatek od emisji dwutlenku węgla i dotacje dla zrębków) i że zmiany w ich zakresie mogą wpłynąć na dynamikę rynku pomiędzy torfem a drewnem, ich zdolność do konkurowania ze sobą i ogólną presję konkurencyjną wywieraną na Vapo.

4. WNIOSKI

- (72) Jeżeli chodzi o produkcję i sprzedaż hurtową torfu, sytuację można podsumować w następujący sposób: łączne udziały w rynku trzech największych konkurentów są niskie, a konsumenci mają możliwość zmiany torfu na drewno opałowe lub inne paliwa.
- (73) W świetle czynników przeanalizowanych w motywach 23–71 należy uznać, że warunek bezpośredniego podlegania konkurencji określony w art. 34 ust. 1 dyrektywy 2014/25/UE jest spełniony w odniesieniu do produkcji i sprzedaży hurtowej torfu w Finlandii.
- (74) Ponadto, ponieważ za spełniony uważa się warunek nieograniczonego dostępu do rynku, dyrektywa 2014/25/UE nie powinna mieć zastosowania ani do udzielania przez podmioty zamawiające zamówień mających na celu umożliwienie produkcji i sprzedaży hurtowej torfu w Finlandii ani w odniesieniu do organizacji przez podmioty zamawiające konkursów na prowadzenie takiej działalności w danym obszarze geograficznym.
- (75) Niniejsza decyzja została podjęta w oparciu o stan prawny i faktyczny w okresie od lutego 2016 r. do października 2016 r., ustalony na podstawie informacji przedłożonych przez wnioskodawcę oraz władze fińskie. Decyzja ta może zostać zmieniona, jeżeli nastąpią istotne zmiany stanu prawnego lub faktycznego, które spowodują, iż warunki stosowalności art. 34 dyrektywy 2014/25/UE przestaną być spełniane.
- (76) Środki przewidziane w niniejszej decyzji są zgodne z opinią Komitetu Doradczego ds. Zamówień Publicznych,

⁽⁵²⁾ Udział w rynku w oparciu o dane z 2013 r.

⁽⁵³⁾ Pismo wnioskodawcy z dnia 6 kwietnia 2016 r., s. 13.

⁽⁵⁴⁾ Odsetek całkowitego zapotrzebowania na torf, za który odpowiada 20 największych użytkowników torfu, wynosi 56 %.

⁽⁵⁵⁾ Pismo wnioskodawcy z dnia 16 czerwca 2016 r., s. 3.

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

Dyrektywa 2014/25/UE nie ma zastosowania do zamówień udzielanych przez podmioty zamawiające i mających na celu umożliwienie prowadzenia produkcji i sprzedaży hurtowej torfu w Finlandii.

Artykuł 2

Niniejsza decyzja skierowana jest do Republiki Finlandii.

Sporządzono w Brukseli dnia 23 stycznia 2017 r.

W imieniu Komisji
Elżbieta BIEŃKOWSKA
Członek Komisji