II

(Besluiten waarvan de publicatie niet voorwaarde is voor de toepassing)

COMMISSIE

BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE

van 19 juni 2006

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, van toepassing is op de productie en de verkoop van elektriciteit in Finland, exclusief de Ålandseilanden

(Kennisgeving geschied onder nummer C(2006) 2337)

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

(Voor de EER relevante tekst)

(2006/422/EG)

DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap,

Gelet op Richtlijn 2004/17/EG van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 houdende coördinatie van de procedures voor het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten [1], en met name op artikel 30, leden 4 en 6,

Gezien het verzoek dat de Republiek Finland op 20 februari 2006 per e-mail heeft gedaan en de aanvullende informatie die de Republiek Finland op 23 maart 2006 per e-mail heeft verstrekt nadat de diensten van de Commissie daarom op 10 maart 2006 per e-mail hadden gevraagd,

Gezien de conclusie van de onafhankelijke nationale instantie, Kilpailuvirasto (de Finse mededingingsautoriteit), dat wordt voldaan aan de voorwaarden waaronder artikel 30, lid 1, van Richtlijn 2004/17/EG van toepassing is,

Overwegende hetgeen volgt:

(1) In artikel 30 van Richtlijn 2004/17/EG is bepaald dat die richtlijn niet van toepassing is op opdrachten voor een onder de richtlijn vallende activiteit indien die activiteit in de lidstaat waar zij wordt uitgeoefend, rechtstreeks aan mededinging blootstaat op marktgebieden waartoe de toegang niet beperkt is. De rechtstreekse blootstelling aan mededinging wordt beoordeeld 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 communautaire wetgeving tot openstelling van een bepaalde (deel)-sector ten uitvoer heeft gelegd en heeft toegepast. Deze wetgeving is vermeld in bijlage XI bij Richtlijn 2004/17/EG; voor de elektriciteitssector gaat het om Richtlijn 96/92/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 december 1996 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit [2]. Richtlijn 96/92/EG is vervangen door Richtlijn 2003/54/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2003 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en houdende intrekking van Richtlijn 96/92/EG [3], waarbij de markt nog verder wordt opengesteld.

[1] PB L 134 van 30.4.2004, blz. 1. Richtlijn laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 2083/2005 (PB L 333 van 20.12.2005, blz. 28).

[2] PB L 27 van 30.1.1997, blz. 20.

[3] PB L 176 van 15.7.2003, blz. 37. Richtlijn gewijzigd bij Richtlijn 2004/85/EG van de Raad (PB L 236 van 7.7.2004, blz. 10).

(2) Krachtens artikel 62, punt 2, van Richtlijn 2004/17/EG is titel III van die richtlijn, waarin de regels voor prijsvragen op het gebied van diensten zijn opgenomen, niet van toepassing op prijsvragen die worden georganiseerd om in de betrokken lidstaat een activiteit te verrichten waarop de in artikel 30, lid 1, van de richtlijn bedoelde vrijstelling uit hoofde van een besluit van de Commissie van toepassing is, dan wel overeenkomstig artikel 30, lid 4, tweede of derde alinea, of artikel 30, lid 5, vierde alinea, van toepassing wordt geacht.

(3) Het door de Republiek Finland ingediende verzoek betreft zowel de productie, inclusief warmtekrachtkoppeling, als de verkoop (groot- en detailhandel) van elektriciteit. De groothandelsmarkt in Finland is in grote mate geïntegreerd in de Noordse stroommarkt [Denemarken, Noorwegen, Zweden en Finland]. Zij bestaat uit een bilaterale handelsmarkt tussen producenten enerzijds en leveranciers en industriële bedrijven anderzijds, en een vrijwillige Noordse stroombeurs Nordpool met een spotmarkt en een termijnmarkt. Er vindt dan ook een duidelijke ontwikkeling plaats in de richting van een regionale groothandelsmarkt, hoewel transmissieknelpunten deze markt soms verdelen in verschillende geografische prijszones, waarvan Finland er één is. Volgens de Finse autoriteiten en Nordpool Finland was Finland bijgevolg gedurende 9,3 % van de tijd in 2005 een afzonderlijke prijszone ([4]). Ook voor de productie van elektriciteit doet zich een duidelijke ontwikkeling voor in de richting van een regionale markt, hoewel transmissieknelpunten en de beperkingen van de capaciteit ([5]) van de verbindingen tussen de Finse netwerken en die van andere gebieden van de Gemeenschap en met Rusland tot gevolg kunnen hebben dat de markt tijdelijk tot Finland, exclusief de Ålandseilanden, wordt beperkt. Het gebied van de detailmarkt komt overeen met het grondgebied van Finland, exclusief de Ålandseilanden, aangezien, zoals door de Finse autoriteiten wordt bevestigd, elektriciteitshandelaren uit andere Noordse landen die niet in Finland zijn gevestigd, nog geen echt alternatief vormen wat consumenten of kleine of middelgrote afnemers betreft.

(4) Deze beoordeling en de andere beoordelingen in deze beschikking zijn uitsluitend bedoeld voor de toepassing van Richtlijn 2004/17/EG en laten de toepassing van de mededingingsregels onverlet.

(5) Finland heeft niet alleen Richtlijn 96/92/EG maar ook Richtlijn 2003/54/EG ten uitvoer gelegd en toegepast, waarbij is gekozen voor volledige eigendomsontvlechting voor transmissienetwerken en juridische en functionele ontvlechting voor distributienetwerken, uitgezonderd voor de kleinste bedrijven. De toegang tot de markt moet dan ook, overeenkomstig artikel 30, lid 3, eerste alinea, van Richtlijn 2004/17/EG, als niet-beperkt worden beschouwd.

(6) De rechtstreekse blootstelling aan mededinging moet worden beoordeeld aan de hand van diverse indicatoren, en geen van deze indicatoren is op zichzelf doorslaggevend.

(7) In de mededeling van de Commissie aan de Raad en aan het Europees Parlement: Verslag over de vorderingen die worden gemaakt bij de totstandbrenging van de interne markt voor gas en elektriciteit ([6]), hierna het „verslag van 2005" genoemd, heeft de Commissie aangegeven dat „er op tal van nationale markten een hoge mate van concentratie van de industrie is waar te nemen, hetgeen een hinderpaal voor de ontwikkeling van effectieve concurrentie vormt" ([7]). Daarom heeft zij ten aanzien van elektriciteitsopwekking gesteld dat „een indicator voor de mate van mededinging op de nationale markten […] het totale marktaandeel van de drie grootste producenten [is]" ([8]). Overeenkomstig de „technische bijlage" ([9]) bedraagt het totale marktaandeel van de drie grootste producenten in de totale elektriciteitsproductie op de Noordse markt 40 % ([10]), wat een bevredigend laag niveau is. Rekening houdend met het Finse grondgebied zijn de totale marktaandelen van de drie grootste producenten natuurlijk hoger ([11]). De perioden gedurende welke de Finse markt afgesloten is, zijn echter beperkt ([12]). Daarom bestaat er gedurende grote delen van het jaar een concurrentiedruk als gevolg van de mogelijkheid om elektriciteit van buiten het Finse grondgebied te betrekken, temeer daar tussen de Noordse landen geen transmissiekosten in rekening worden gebracht. De tijdelijke aard van de congesties voorkomt dat investeringen op het Finse grondgebied worden gedaan zonder dat rekening wordt gehouden met andere producenten op de Noordse markt. Deze factoren moeten daarom worden beschouwd als een aanwijzing van rechtstreekse blootstelling aan mededinging voor de productiemarkt, ongeacht of hierbij wordt uitgegaan van de nationale Finse markt of de opkomende regionale markt.

(8) De mate van concentratie en de mate van liquiditeit zijn ook goede indicatoren voor de mededinging op de groothandelsmarkt voor elektriciteit. Het marktaandeel van Nord Pool Spot AS — de vrijwillige Noordse stroombeurs, als beschreven in overweging 3 — bedroeg in 2004 42 % van de fysieke leveringen in de Noordse landen ([13]). Voor een regionale markt is dit een bevredigend

([4]) Dit stemt overeen met de bevindingen van het voorlopige verslag van het sectorale onderzoek naar de mededinging op de gas- en elektriciteitsmarkten (Energy Sector Inquiry — Draft Preliminary Report) (hierna „voorlopig verslag" genoemd), bijlage B, blz. 197, waarin staat dat de congestiefrequentie van de verbinding Zweden-Finland in de eerste acht maanden van 2005 8 % bedroeg.

([5]) Ongeveer 28 % van de piekvraag.

([6]) COM(2005) 568 definitief.

([7]) Verslag van 2005, blz. 2.

([8]) Verslag van 2005, blz. 7.

([9]) Werkdocument van de diensten van de Commissie, technische bijlage bij het verslag van 2005, SEC(2005) 1448.

([10]) Technische bijlage, blz. 44, tabel 4.1.

([11]) Overeenkomstig het voorlopig verslag, bijlage C, blz. 201, bedroeg het totale aandeel in 2004 73,6 %.

([12]) 9,3 % van de tijd in 2005, zie overweging 3.

([13]) Technische bijlage, blz. 124.

niveau. Verder worden de mededingingsvoorwaarden in de groothandel in elektriciteit ook in grote mate beïnvloed door de financiële handel in elektriciteit in het marktgebied, die, in termen van volume via NordPool, 1,5 keer het elektriciteitsverbruik in de Noordse landen ([14]) vertegenwoordigde (en, als andere vastgestelde transacties zoals OTC — Over The Counter of rechtstreekse verkoop — worden meegerekend, meer dan vier keer het verbruik ([15])). Volgens de conclusie in de technische bijlage ([16]) moet deze mate van liquiditeit als bevredigend worden beschouwd, d.w.z. dat zij een indicator is van een goed functionerende en concurrerende regionale markt. Zoals hierboven aangegeven, moet de mededingingssituatie ook worden bekeken wat uitsluitend het Finse grondgebied betreft. In de eerste plaats zij erop gewezen dat de hierboven vermelde knelpuntproblemen zich niet blijvend, maar tijdelijk voordoen. Daarom bestaat er een blijvende concurrentiedruk als gevolg van de mogelijkheid om elektriciteit van buiten het Finse grondgebied te betrekken, temeer daar tussen de Noordse landen geen transmissiekosten in rekening worden gebracht. Verder worden de groothandelsprijzen voor elektriciteit in Finland door Nordpool vastgesteld. Deze factoren moeten daarom worden beschouwd als een aanwijzing van rechtstreekse blootstelling aan mededinging voor de groothandelsmarkt, ongeacht of hierbij wordt uitgegaan van de nationale Finse markt of de opkomende regionale markt.

(9) Rekening houdend met de grootte van het land, is het aantal economische actoren op de detailmarkt vrij groot (meer dan 60, waarvan een aanzienlijk aantal zijn diensten op nationaal niveau aanbiedt); ook het aantal bedrijven met een marktaandeel van meer dan 5 % is vrij groot. Volgens de laatste beschikbare informatie ligt het totale marktaandeel van de drie grootste bedrijven in termen van levering aan kleine en middelgrote bedrijven en aan zeer kleine commerciële afnemers en huishoudens met 35-40 % op een bevredigend laag niveau ([17]). Deze factoren moeten daarom worden beschouwd als een aanwijzing van rechtstreekse blootstelling aan mededinging.

(10) Ook de werking van de balanceringsmarkten is een indicator die in aanmerking moet worden genomen, niet alleen wat de elektriciteitsproductie, maar ook wat de groothandels- en detailmarkten betreft. Volgens het verslag van 2005 kan „elke marktdeelnemer die zijn productieportefeuille niet gemakkelijk aan de kenmerken van zijn afnemers kan aanpassen, worden blootgesteld aan het verschil tussen de prijs waarvoor de TSO [„transmission system operator", beheerder van het transmissiesysteem] de wegens onbalans benodigde energie verkoopt en de prijs waarvoor deze productieoverschotten terugkoopt. Deze prijzen kunnen rechtstreeks door de regelgever aan de TSO worden opgelegd of het gevolg zijn van de toepassing van een marktmechanisme waarbij de prijs wordt bepaald aan de hand van biedingen van andere producenten om hun productie naar boven of beneden bij te stellen. […] Wanneer er een aanzienlijk verschil tussen de in- en verkoopprijs van de TSO kan ontstaan, vormt dit voor kleine marktdeelnemers een belangrijk probleem. In een aantal lidstaten is dit het geval, hetgeen waarschijnlijk de ontwikkeling van concurrentie belemmert. Een groot prijsverschil kan een aanwijzing zijn dat er onvoldoende mededinging is op de balanceringsmarkt, die mogelijk door een of twee grote producenten wordt gedomineerd. De problemen worden nog groter wanneer de netwerkgebruikers hun posities niet vrijwel realtime kunnen aanpassen." ([18]). Er bestaat een geïntegreerde balanceringsmarkt in het Noordse gebied voor de levering van balanceringsenergie en de hoofdkenmerken van deze markt (prijzen op basis van marktwerking, een „gate closure" van een uur en een vrij gering prijsverschil) moeten worden beschouwd als een indicator van rechtstreekse blootstelling aan mededinging.

(11) Vanwege de kenmerken van het betrokken product (elektriciteit) en omdat er weinig of geen geschikte alternatieve producten of diensten voorhanden zijn, nemen de prijsconcurrentie en de prijsvorming een zeer belangrijke plaats in bij het beoordelen van de mededingingssituatie van de elektriciteitsmarkt. Het aantal klanten dat van leverancier verandert vormt een indicator van daadwerkelijke prijsconcurrentie en is dus indirect „een natuurlijke indicator voor de doeltreffendheid van concurrentie. Als er maar weinig afnemers zijn die op een andere leverancier overstappen, is er waarschijnlijk een probleem met het functioneren van de markt, ook al zijn er wel degelijk voordelen verbonden aan de mogelijkheid om met de huidige leverancier over nieuwe voorwaarden te onderhandelen." ([19]). Verder is „duidelijk dat het bestaan van gereguleerde prijzen voor eindgebruikers een belangrijke bepalende factor voor het gedrag van klanten is […]. Hoewel behoud van prijsbeheersing in een overgangsperiode gerechtvaardigd kan zijn, zal dit in toenemende mate verstoringen opleveren naarmate de noodzaak van investeringen dringender wordt." ([20]).

(12) In Finland bedraagt het percentage overstappende gebruikers voor twee van de drie categorieën (grote en zeer grote industrieën en kleine en middelgrote industrieën en bedrijven) meer dan 75 % en voor de derde categorie (zeer kleine bedrijven en huishoudens) 30 % ([21]), en bestaat er geen prijsbeheersing voor eindgebruikers ([22]), dat wil zeggen dat de prijzen door de economische actoren zelf worden vastgesteld en niet vóór de toepassing daarvan door enige autoriteit hoeven te worden goedgekeurd. De situatie in Finland wat betreft het aantal overstappende gebruikers en de prijsbeheersing is dan ook bevredigend en moet worden beschouwd als een indicator van rechtstreekse blootstelling aan mededinging.

([14]) Voorlopig verslag, blz. 112.
([15]) Zie de door de Finse autoriteiten verstrekte informatie en de technische bijlage, blz. 44, tabel 4.1.
([16]) Technische bijlage, blz. 44-45.
([17]) De Finse aanvraag en de technische bijlage, blz. 45.
([18]) Technische bijlage, blz. 67 en 68.
([19]) Verslag van 2005, blz. 9.
([20]) Technische bijlage, blz. 17.
([21]) Verslag van 2005, blz. 10.
([22]) Technische bijlage, blz. 124.

(13) Gezien de hierboven vermelde indicatoren en het algemene beeld van deze sector in Finland — met name de mate van ontvlechting van de netwerken wat de opwekking/levering van elektriciteit betreft en de doeltreffende regeling van de netwerktoegang — dat naar voren komt uit de door de Republiek Finland verstrekte informatie, het verslag van 2005 en de technische bijlage daarbij, wordt de productie en de verkoop van elektriciteit in Finland, exclusief de Ålandseilanden, geacht te voldoen aan de voorwaarde betreffende rechtstreekse blootstelling aan mededinging in artikel 30, lid 1, van Richtlijn 2004/17/EG. Zoals opgemerkt in overweging 5, wordt ook aan de verdere voorwaarde van vrije toegang tot de markt geacht te zijn voldaan. Bijgevolg is Richtlijn 2004/17/EG niet van toepassing wanneer aanbestedende diensten opdrachten plaatsen voor de opwekking of de verkoop van elektriciteit in deze geografische gebieden of prijsvragen organiseren om daar een dergelijke activiteit te verrichten.

(14) Deze beschikking is gebaseerd op de juridische en feitelijke situatie van februari 2006 zoals die blijkt uit de door de Republiek Finland verstrekte informatie, het verslag van 2005 en de technische bijlage daarbij. Zij kan worden herzien wanneer de juridische of feitelijke situatie zodanig verandert dat niet meer wordt voldaan aan de voorwaarden waaronder artikel 30, lid 1, van Richtlijn 2004/17/EG van toepassing is.

(15) De in deze beschikking vervatte maatregelen zijn in overeenstemming met het advies van het Raadgevend Comité inzake overheidsopdrachten,

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN:

Artikel 1

Richtlijn 2004/17/EG is niet van toepassing op opdrachten voor de opwekking of de verkoop van elektriciteit in Finland, exclusief de Ålandseilanden, die aanbestedende diensten plaatsen.

Artikel 2

Deze beschikking is gebaseerd op de juridische en feitelijke situatie van februari 2006 zoals die blijkt uit de door de Republiek Finland verstrekte informatie, het verslag van 2005 en de technische bijlage daarbij. Zij kan worden herzien wanneer de juridische of feitelijke situatie zodanig verandert dat niet meer wordt voldaan aan de voorwaarden waaronder artikel 30, lid 1, van Richtlijn 2004/17/EG van toepassing is.

Artikel 3

Deze beschikking is gericht tot de Republiek Finland.

Gedaan te Brussel, 19 juni 2006.

Voor de Commissie
Charlie McCREEVY
Lid van de Commissie