

Fallbericht Markt für Pellets

Wien, 2023

Impressum

Medieninhaber, Verleger und Herausgeber:

Bundswettbewerbsbehörde

Radetzkystrasse 2, 1030 Wien

Gesamtumsetzung: Bundswettbewerbsbehörde

Stand: November 2023

Copyright und Haftung:

Auszugsweiser Abdruck ist nur mit Quellenangabe gestattet, alle sonstigen Rechte sind ohne schriftliche Zustimmung des Medieninhabers unzulässig.

Es wird darauf verwiesen, dass alle Angaben in dieser Publikation trotz sorgfältiger Bearbeitung ohne Gewähr erfolgen und eine Haftung der Bundswettbewerbsbehörde und der Autorin/des Autors ausgeschlossen ist. Rechtausführungen stellen die unverbindliche Meinung der Autorin/des Autors dar und können der Rechtsprechung der unabhängigen Gerichte keinesfalls vorgreifen.

Rückmeldungen: Ihre Überlegungen zu vorliegender Publikation übermitteln Sie bitte an wettbewerb@bwb.gv.at.

Inhalt

1 Untersuchung durch die BWB im Markt für Pellets	4
2 Ökonomische Marktanalyse.....	7
3 Ukraine-Krieg und Preissteigerungen	10
4 Entwicklungen seit den Hausdurchsuchungen der BWB	12
5 Ergebnis der BWB-Ermittlungen.....	13
6 Maßnahmen zur Stärkung des Wettbewerbs - Selbstverpflichtungserklärung ...	14

1 Untersuchung durch die BWB im Markt für Pellets

Die Bundeswettbewerbsbehörde hat im Rahmen ihrer Ermittlungsarbeit aufgrund von Verdachtsmomenten zu Verstößen gegen das Kartellverbot den Markt für Pellets untersucht. Die BWB präsentiert nach einer von intensiver Datenauswertung und ökonomischer Datenanalyse geprägten Ermittlungsarbeit ihre Ergebnisse anhand des vorliegenden Fallberichts zu den Ermittlungen im Bereich Pellets.

Bei der BWB gingen seit Anfang Februar 2022 insgesamt 94 Beschwerden aus dem gesamten Bundesgebiet Österreich zu verschiedenen, mutmaßlich kartellrechtswidrigen Verhaltensweisen ein. Neben den massiven Preissteigerungen wurde in den Beschwerden geschildert, dass es zunehmend schwieriger sei, Pellets überhaupt zu bekommen, da Pelletshändler:innen vorwiegend an Stammkunden bzw. Stammkundinnen und nur in Ausnahmefällen an andere Kunden und Kundinnen Holzpellets verkaufen würden. Zudem würden viele Händler:innen mit der Begründung von Liefer-, Kapazitäts- und Lagerengpässen nur überlange Lieferzeiten anbieten und dies nur zu dem bei der Lieferung aktuellen Tagespreis. Es wurden vielfach dahinterliegende Vereinbarungen zwischen Unternehmen vermutet.

Die Arbeiterkammer (AK) stellte der BWB Daten zur Verfügung, die im Rahmen der Beobachtung und Erhebung der Verkaufspreise von Pellets in einigen Bundesländern in den letzten Jahren gesammelt wurden und leitete neun anonymisierte Konsumentenbeschwerden weiter, die inhaltlich im Wesentlichen gleich mit jenen waren, die direkt bei der BWB eingelangt waren. Die AK übermittelte der BWB auch eigene Untersuchungen, die zu dem Ergebnis kamen, dass die Argumentation der Pellets-Branche, bezüglich der Gründe für die enorme Preissteigerung und des knappen Angebotes nicht nachvollziehbar sei.

Die konkreten Verdachtsmomente aller Eingaben betrafen insbesondere:

- horizontale Preisabsprachen, teilweise unter Beteiligung und Koordinierung durch den Interessensverband und
- künstliche Verknappung des Angebotes durch koordiniertes Zurückhalten von Waren („Lagerhortung“).

Die BWB führte aufgrund mehrerer Beschlüsse des OLG Wien als Kartellgericht am 18.10.2022 Hausdurchsuchungen bei einer Reihe von Unternehmen und einem Verband in Wien, Kärnten und Tirol durch (Pressemitteilung vom 20.10.2022). Eine Hausdurchsuchung darf auf Anordnung durch das Kartellgericht von der BWB nur durchgeführt werden, wenn ein begründeter Anfangsverdacht vorliegt. Dieser liegt dann vor, wenn konkrete Tatsachen vorliegen, aus denen vertretbar und nachvollziehbar geschlossen werden kann, dass eine Zuwiderhandlung gegen Wettbewerbsbestimmungen besteht.

Eine betroffene Unternehmensgruppe erhob Rechtsmittel gegen den Hausdurchsuchungsbefehl beim Obersten Gerichtshof als Kartellobergericht (KOG). Das KOG wies den Rekurs der betroffenen Unternehmensgruppe ab (Pressemitteilung vom 15.02.2023) und bestätigte, dass ein begründeter Verdacht vorlag. Aufgrund der Einbringung des Rechtsmittels nahm die BWB eine Datenauswertung der bei der betroffenen Unternehmensgruppe sichergestellten Unterlagen erst nach Rekursabweisung durch das KOG vor.

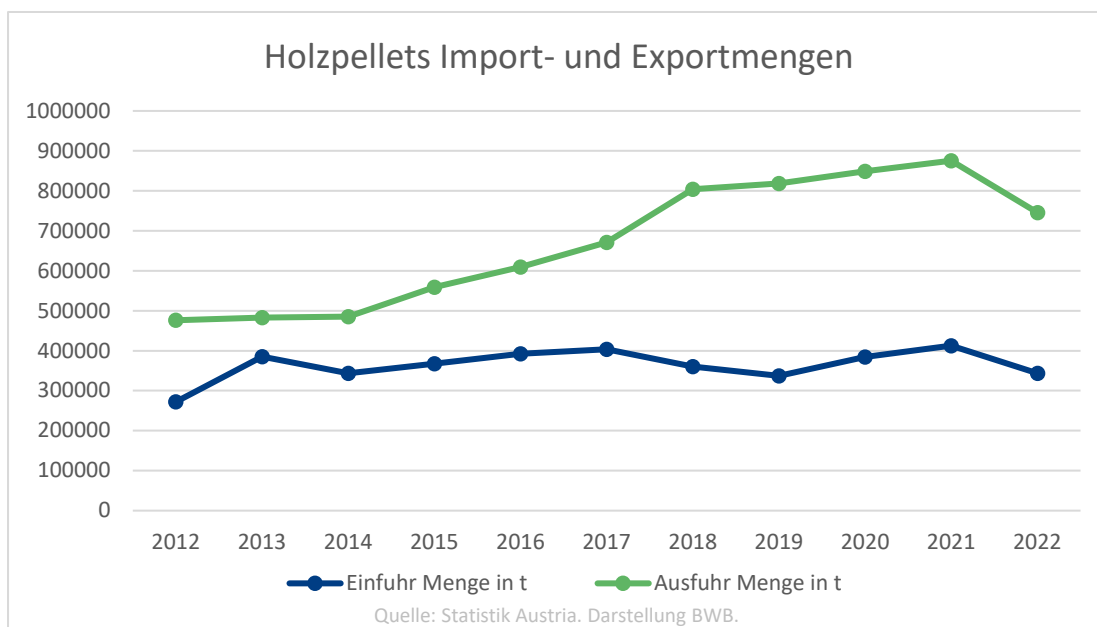
Im Rahmen der Hausdurchsuchungen wurden neben physischen Unterlagen auch elektronische Daten im Terabyte-Umfang sichergestellt, wobei ca. 11.000 Datensätze geprüft wurden und als potentiell relevant identifiziert worden waren. Ebenfalls wurden 9 Datenkopien von Mobiltelefonen ausgewertet. Parallel dazu wurden die eingelangten Eingaben von Hinweisgeber:innen und Beschwerdeführer:innen (davon 8 Whistleblower-Eingaben) geprüft und es wurde versucht, die geäußerten Verdachtsmomente zu konkretisieren. In diesem Zusammenhang wurde auch eine Reihe von Einvernahmen von Einzelpersonen durchgeführt.

Übersicht Ermittlungen der Bundeswettbewerbsbehörde im Markt für Pellets

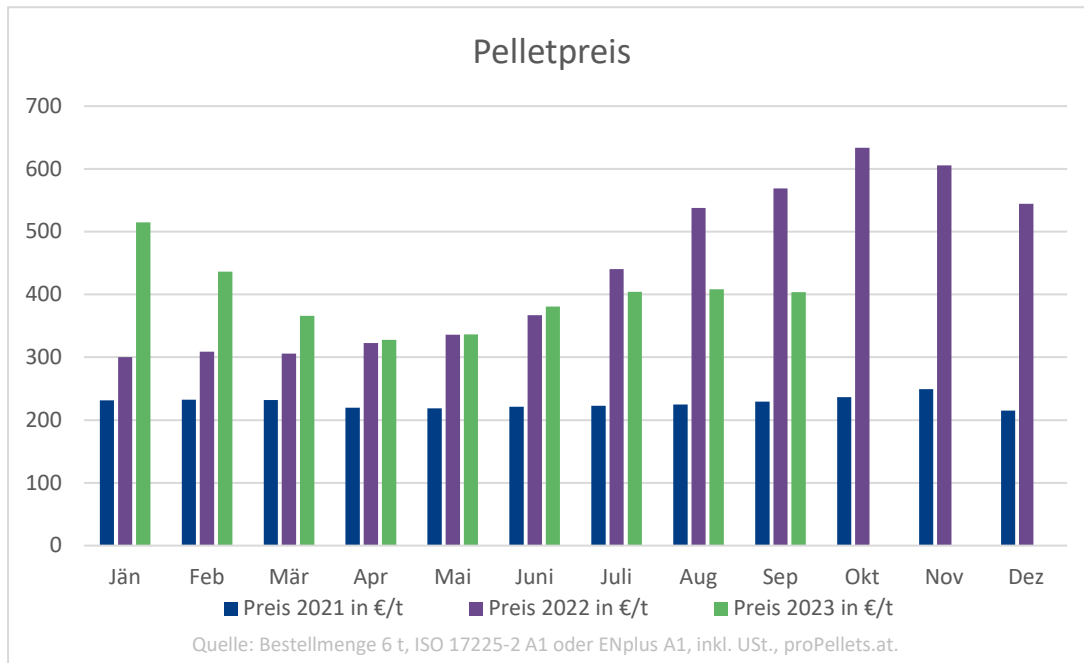
Beschwerden von Verbraucher:innen, Eingang von Informationen über das Whistleblowingsystem etc.	ab Februar 2022
Hausdurchsuchungen bei mehreren Unternehmen und einem Interessensverband	Oktober 2022
Beginn der Auswertungen der sichergestellten Daten mit Ausnahme der Daten die vom Rekurs (siehe oben) betroffen waren	ab November 2022
Einvernahmen von Einzelpersonen	ab Oktober 2022
Beginn der Auswertung der Daten die vom Rekurs betroffen waren	ab Februar 2022
Beendigung der Auswertungen	September 2023
Verhandlungen zu Compliance Maßnahmen mit dem Verband proPellets	Oktober 2023
Einstellung des Ermittlungsverfahrens	November 2023

2 Ökonomische Marktanalyse

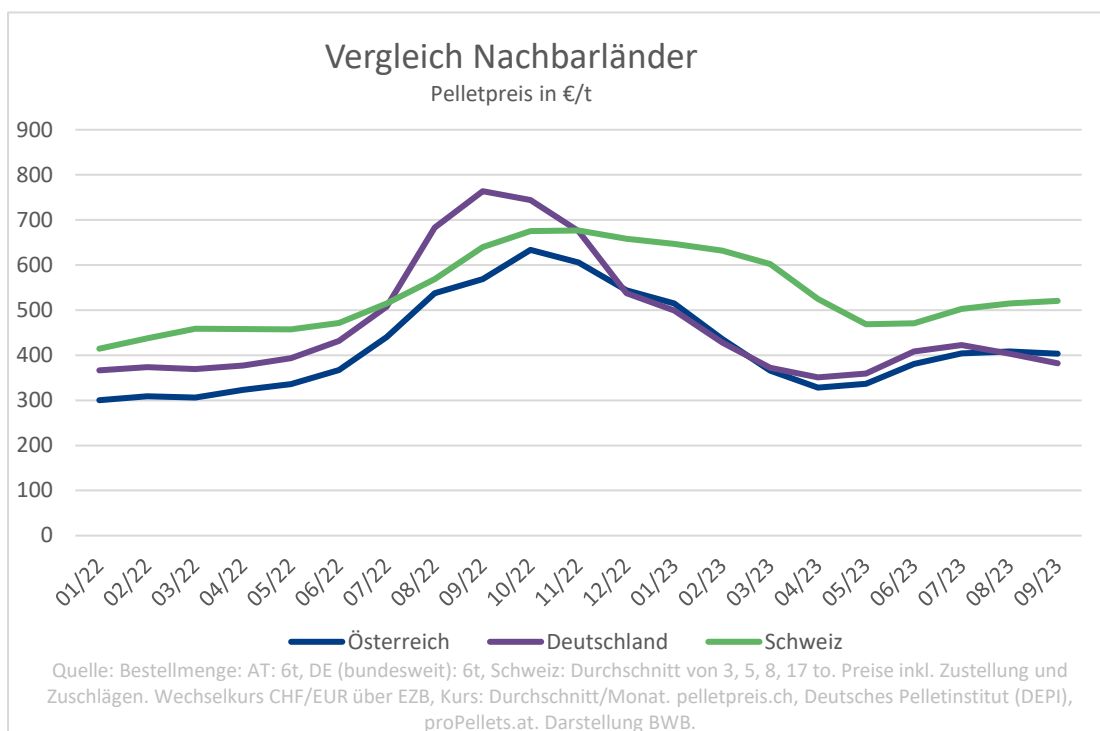
Holzpellets werden als biogener Brennstoff genutzt. Sie bilden einen notwendigen Bestandteil der Energieversorgung in Österreich. Im Jahr 2021 wurden 1,6 Millionen Tonnen Pellets in Österreich produziert. Davon wurden 1,2 Millionen Tonnen in Österreich verbraucht. Laut Statistik Austria ist im Vergleich zu 2021 mit 875.444 t ein leichter Rückgang von Pellets Exporten im Jahr 2022 auf 745.421 t zu entnehmen. Generell ist bei den Exporten seit 2014 ein Wachstumstrend zu beobachten gewesen, der 2022 unterbrochen wurde. Auf der Seite der Importe ist ein gleicher Trend nicht erkennbar, sie bleiben über die Jahre relativ konstant (siehe Abbildung).



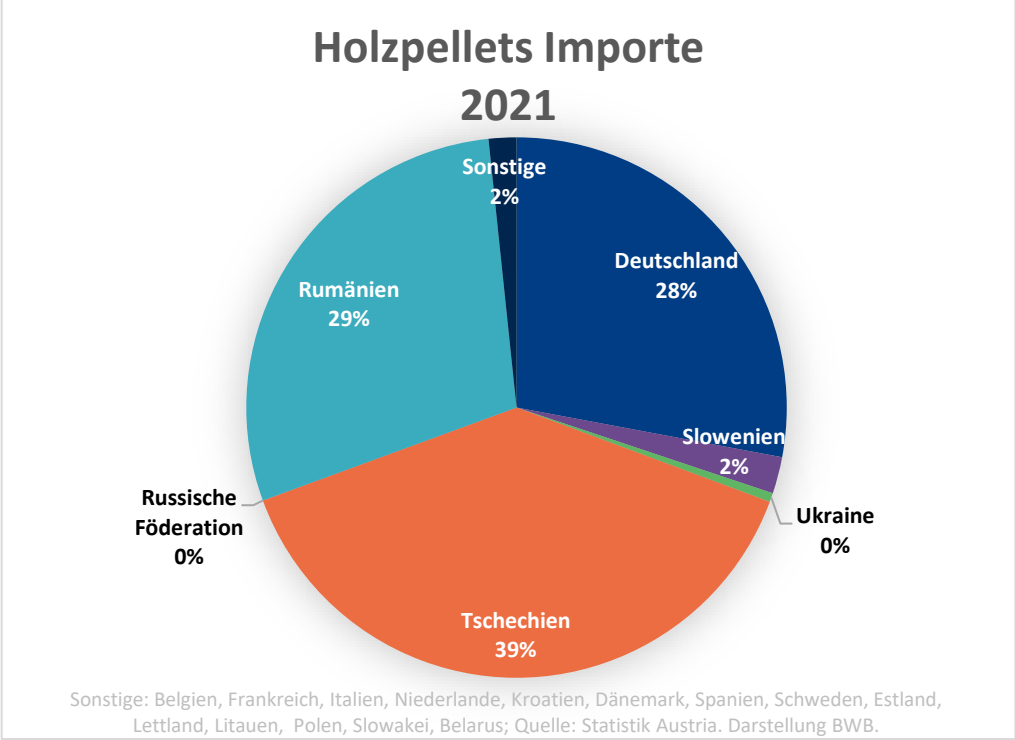
Die Jahresdurchschnittspreise für Pellets lagen in den Jahren 2013-2020 bei ca. 5 Cent/kWh. Im Jahr 2022 ist der Durchschnittspreis auf 8,97 Cent/kWh gestiegen. Die Preise stiegen 2022 im Vergleich zu den Vorjahresmonaten 2021 in den Monaten Jänner-März um jeweils ca. 30 % im Vergleich zum Vorjahr. Die Entwicklung ab Mai zeigte Preissteigerungen von rund 54% im Vergleich zum Vorjahresmonat auf. Im Juni erhöhten sich die Preise wiederum um 66%. Zwischen Juli und Dezember wurde eine durchschnittliche Steigerung von 142% im Vergleich zu den Vorjahresmonaten verzeichnet. Die Preissteigerungen im zweiten Halbjahr 2022 waren daher insgesamt höher als im ersten Halbjahr. Saisonale Schwankungen sind im Vergleichsjahr 2021 nicht erkennbar.



Der an die BWB gerichteten Stellungnahme des Verbands proPellets war zu entnehmen, dass die Preise aufgrund der gestiegenen Nachfrage nach Pelletsheizungen, sowie deren Installation in Österreich gestiegen seien. Das gleiche gelte auch für Deutschland und Frankreich. Daraus ergebe sich ein Mehrbedarf an Pellets, welcher aber durch eine erhöhte Produktion kurzfristig nicht ausgeglichen werden konnte.

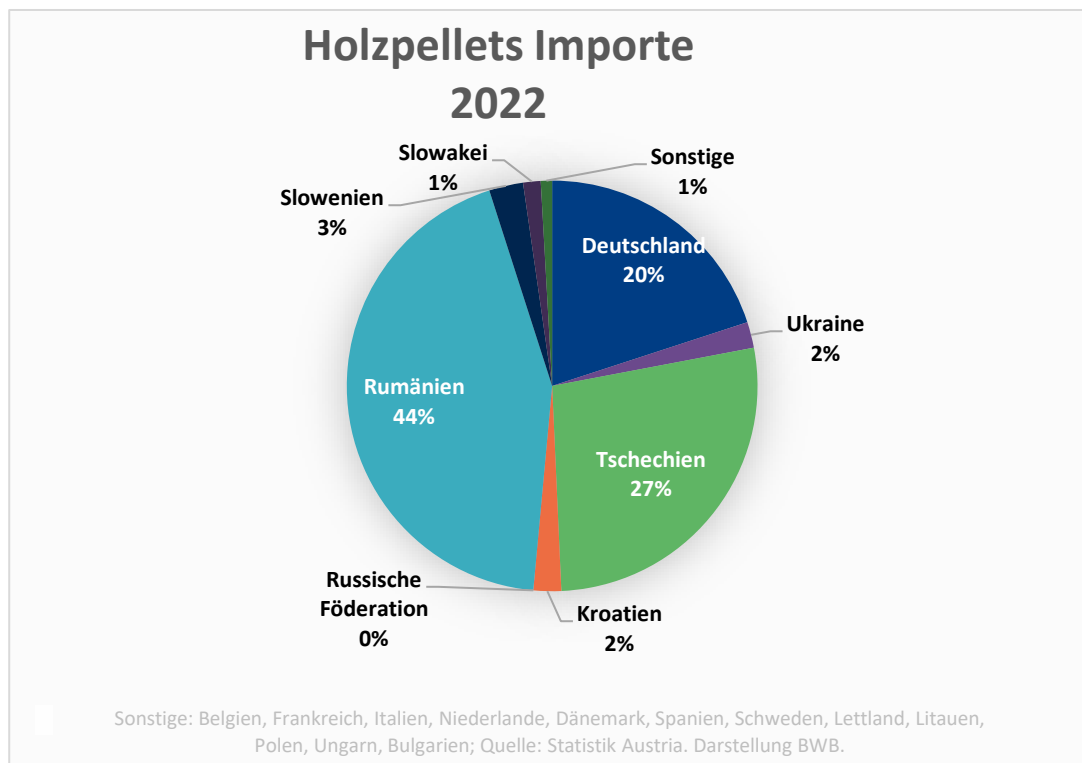


Da der Pellets-Markt übernationale Schnittstellen aufweist, war eine Marktbeobachtung etwa im DACH-Raum für die ökonomische Analyse der BWB von Bedeutung. Die Entwicklung der Pelletspreise in Nachbarländern wie Deutschland und der Schweiz folgte einem ähnlichen Trend. Die Preise in Österreich liegen vergleichsweise darunter.



3 Ukraine-Krieg und Preissteigerungen

Festzuhalten ist die Tatsache, dass die Erhöhung der Preise bereits im Jänner 2022 und damit vor Beginn des Ukraine-Krieges und den damit einhergehenden Sanktionen gegen Pelletsimporte aus Russland (Start April 2022) eingesetzt hatten. Importe aus der Ukraine stiegen von 2.203 t in 2021 auf 6.998 t im Jahr 2022 an. Die Importe aus den Gebieten der russischen Föderation wuchsen von 1,06 t im Jahr 2021 auf 42 t im Jahr 2022. Pellets aus Russland oder der Ukraine machten weniger als 1 % der österreichischen Importe insgesamt aus.



Der Krieg in der Ukraine brachte eine weitere Erhöhung der Nachfrage mit sich. Die unsichere Lage verleitet Kunden und Kundinnen dazu, ihre Bestellungen früher aufzugeben und auch tendenziell größere Bestellungen als gewöhnlich zu tätigen. Eine weitere Auswirkung der Ukrainekrise und die damit verbundenen Verwerfungen auf den Energie- und insbesondere Strommärkten hatte zur Folge, dass Pellets, die eigentlich für den privaten Haushaltsgebrauch gedacht waren, auch in Großkraftwerken in den Niederlanden, Dänemark, Schweden, England und Belgien eingesetzt wurden.

Allerdings ist das Argument, dass Ausfälle an Importen aus der Ukraine und Russland einen preistreibenden Effekt für Österreich hätten insofern nicht schlüssig, weil Österreich ein Netto-Exportland von Pellets ist und die Importe aus den genannten Gebieten einen zu vernachlässigenden Anteil an der Gesamtmenge ausmachen. Auch die enorme Preisvolatilität, die bei Pelletsbestellungen in Österreich im Sommer und Herbst 2022 herrschte, ist nicht durch diese oben beschriebenen, allgemeinen Entwicklungen erklärbar. Pellets werden aus Sägespänen, die bei der Holzproduktion als Abfallprodukt anfallen, weiterverarbeitet. Weder die für die Produktion verwendeten Sägespäne noch die Energiekosten sind so volatil, dass eine tagesweise Änderung des Preises bzw. eine Bekanntgabe des Preises erst bei Lieferung rechtfertigen würde.

4 Entwicklungen seit den Hausdurchsuchungen der BWB

Die Lage in Bezug auf die Pelletspreise und die Verfügbarkeit von Pellets entspannte sich ab Herbst 2022. Die BWB führte zu diesem Zeitpunkt Hausdurchsuchungen beim Verband proPellets und bei mehreren Standorten bei Pelletsunternehmen in drei Bundesländern durch. Untersuchungen der BWB haben regelmäßig eine Signalwirkung in den untersuchten Märkten. Auch der milde Winter und ein Sinken anderer Energiepreise trugen ab Herbst 2022 zu einer Entspannung der Preissituation für Kunden und Kundinnen bei. Ein weiterer Faktor stellten die beschriebenen „Hamsterkäufe“ von Kunden und Kundinnen dar, die ihre Pelletsbestellungen aufgrund der unsicheren geopolitischen Lage schon früher getätigt hatten, wodurch die Nachfrage im Herbst entsprechend abfiel.

5 Ergebnis der BWB-Ermittlungen

Der Verdacht auf koordinierte kartellrechtswidrige Verhaltensweisen hat sich im Ergebnis nicht gerichtsfest erhärtet. Eine damit verbundene (Preis-)Koordinierung, etwa durch den Verband selbst oder die Unternehmen untereinander, konnte allerdings nicht festgestellt werden. Ebenso wurde der Verdacht auf kartellrechtswidrigen Austausch von wettbewerbssensiblen Informationen nicht erhärtet.

Die BWB wird den Pelletsmarkt weiterhin beobachten und bei entsprechenden Hinweisen auf kartellrechtliche Verstöße Ermittlungen einleiten.

Wichtig ist, dass ein funktionierender Wettbewerb sichergestellt wird. In diesem Sinne hat die BWB gemeinsam mit dem Verband ein Fairnesspaket mit Compliance Maßnahmen erarbeitet.

6 Maßnahmen zur Stärkung des Wettbewerbs

Selbstverpflichtungserklärung

In Kooperation mit der BWB verpflichtete sich der Verband proPellets im Sinne der „*Einhaltung des österreichischen und europäischen Kartellrechts*“, dass nachstehende Maßnahmen gesetzt werden, um bei den Verbandsmitarbeiter:innen und den Unternehmen als Mitglieder „*ein hohes Bewusstsein für kartellrechtliche Belange*“ zu schaffen:

- Begleitung der Generalversammlung durch Kartellrechtsexperten bzw. Kartellrechtsexpertinnen,
- Abhaltung einer Kartellrechtsschulung für Verbandsmitglieder,
- Unterstreichung der Bedeutung der Einhaltung des Kartellrechts bei Verbandssitzungen - zumindest einmal jährlich bis zum Jahr 2026,
- regelmäßige jährliche **Berichterstattung** an die BWB bis inkl. das Jahr 2026 über die umgesetzten und beabsichtigten Compliance-Maßnahmen.

Die genannten Verpflichtungen können im Detail in der Newsmeldung der BWB vom 15.11.2023 nachgelesen werden.

Bundswettbewerbsbehörde

Radetzkystrasse 2, 1030 Wien

+43 1 245 08 - 0

wettbewerb@bwb.gv.at

bwb.gv.at