



COMMUNICATION DE MME NEELIE KROES EN ACCORD AVEC M. PIEBALGS

**Objet: Enquête par secteur réalisée en vertu de l'article 17 du règlement
 n° 1/2003 CE sur les marchés européens de l'électricité et du gaz

 COMP/B-1/39172 (enquête sur le secteur de l'électricité) et
 COMP/B-1/39173 (enquête sur le secteur du gaz)**

1. Information générale

1. Dans sa communication du 2 février 2005 au Conseil Européen de printemps, intitulée «Travaillons ensemble pour la croissance et l'emploi - un nouvel élan pour la stratégie de Lisbonne», la Commission a proposé une application plus proactive de la politique de concurrence, en particulier au moyen d'enquêtes sectorielles sur les entraves à la concurrence, notamment dans le secteur de l'énergie. La décision proposée à la Commission dans la présente communication vise à concrétiser cet objectif. L'enquête sectorielle est initiée en accord avec M. Piebalgs et en parallèle à la préparation du rapport visant à évaluer le progrès dans la réalisation d'un marché unique conformément aux Directives Electricité et Gaz (Directives 2003/54/CE et 2003/55/CE). Les services de la Commission collaboreront étroitement lors de la préparation de ces rapports.

2. Base juridique

2. Aux termes de l'article 17 du Règlement (CE) n° 1/2003 du Conseil¹, lorsque l'évolution des échanges entre États membres, la rigidité des prix ou d'autres circonstances font présumer que la concurrence peut être restreinte ou faussée à l'intérieur du marché commun, la Commission peut mener des enquêtes générales sur un secteur particulier de l'économie ou un type particulier d'accords dans différents secteurs. Il n'est pas nécessaire à cet effet qu'il existe des éléments indiquant que certaines entreprises auraient enfreint les dispositions pertinentes du traité. En vertu de l'article 17, la Commission peut publier un rapport sur les résultats de son enquête et inviter les parties intéressées à faire part de leurs observations.
3. Lorsqu'elle adopte une décision en vertu de l'article 17 du Règlement n° 1/2003, la Commission est dotée de pouvoirs d'enquête lui permettant d'obtenir tous les renseignements nécessaires des entreprises et associations d'entreprises.

¹ Règlement (CE) du Conseil du 16 décembre 2002 relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence prévues aux articles 81 et 82 du traité JO L 1, 04/01/2003

4. Elle dispose à cet effet des pouvoirs définis aux articles 18, 19, 20 et 22 du Règlement n° 1/2003. En vertu de l'article 18, paragraphe 1, la Commission peut, par simple demande ou par voie de décision, demander aux entreprises et associations d'entreprises de fournir tous les renseignements nécessaires; elle peut infliger des amendes en vertu des articles 23 et 24 lorsque les renseignements fournis sont incorrects ou dénaturés ou que (suivant une décision demandant aux intéressés de fournir des renseignements) les réponses sont incomplètes ou les renseignements ne sont pas fournis. L'article 18, paragraphe 6 lui permet aussi de demander aux gouvernements et autorités de la concurrence des États membres tous les renseignements nécessaires. En vertu de l'article 19, la Commission peut interroger toute personne physique ou morale qui accepte d'être interrogée. Elle est en outre habilitée par l'article 20 du Règlement n° 1/2003 à procéder à des inspections dans le cadre de l'enquête ainsi que dans le cadre de l'Article 22 elle peut demander aux autorités nationales de concurrence de procéder pour elle à des inspections.
 5. Les renseignements ne peuvent être recueillis qu'aux fins de l'article 17, pour l'application des articles 81 et 82 CE, soit seuls, soit en liaison avec l'article 86. Une enquête menée en vertu de l'article 17 comporte pour les entreprises les garanties nécessaires de protection des données confidentielles.
 6. Dans les cas où l'enquête sectorielle viendrait confirmer l'existence d'accords ou de pratiques anticoncurrentiels ou des abus de position dominante, la Commission ou, lorsqu'il est plus approprié, les autorités nationales de concurrence, peuvent envisager d'utiliser les renseignements recueillis afin de prendre des mesures nécessaires pour rétablir la concurrence sur les marchés en cause, notamment par le biais de décisions individuelles sur les fondements des Articles 81 et/ou 82 du Traité individuellement ou, pour la Commission, en application conjointe avec l'Article 86 du Traité CE.
- 3. Indications selon lesquelles la concurrence serait restreinte ou faussée dans le secteur de l'énergie**
7. Les prix du gaz ainsi que de l'électricité ont augmenté au cours de l'année 2005. Les prix à terme actuels semblent annoncer de nouvelles hausses, en particulier pour les prix du gaz². Les consommateurs d'électricité, et particulièrement les consommateurs industriels intensifs dans de nombreux États membres, font aussi état de difficultés à obtenir des offres concurrentielles de plusieurs fournisseurs, ils reçoivent régulièrement des offres très identiques les unes des autres et ils ont des difficultés à négocier des conditions autres que les prix dans leurs contrats. Les hausses de prix sont particulièrement préoccupantes, ceux qui s'en plaignent n'ont guère confiance dans les mécanismes actuels de formation des prix. La liquidité est

² Voir notamment : Quarterly review of European Electricity and Gas prices, Issue 2, January 2005 de la DG Energie et Transport.

Dans la "région centrale ouest" (BE, NL, FR, DE, AT, SI), les prix avant taxe pour l'électricité pour les gros clients ont augmenté de €40 à €50/MWh de janvier 2003 à janvier 2004 et se sont depuis stabilisés à ce haut niveau. Parallèlement, les évaluations postérieures sur les marchés de gros en GB ont brusquement augmenté en 2005 autour de €50/MWh. Au même moment, les prix pour les gros consommateurs dans la région nordique (SE, FI, NW, DK) sont restés stables autour de 40/MWh.

Les prix aux frontières pour le gaz ont augmenté de €8/MWh à €9/MWh et les évaluations postérieures sur les marchés de gros indiquent que les prix seront encore plus élevés pour l'année 2005.

faible sur la plupart des bourses ou les plateformes d'échange³ ce qui rend les prix très instables et permet des manipulations de cours.

8. Les exploitants traditionnels attribuent la hausse des prix à la hausse des coûts et à des arguments techniques. A l'heure actuelle, la Commission n'est pas convaincue que ces arguments puissent pleinement expliquer la hausse des prix. Les circonstances suivantes suggèrent qu'il existe des entraves à la concurrence.
9. Les arrivées de nouveaux concurrents ont été limitées et la concentration du marché demeure très élevée. Dans le secteur du gaz, les nouveaux arrivants se plaignent de la difficulté de s'assurer en approvisionnement de gaz et d'accéder aux réseaux. Les taux de changement de fournisseur sont généralement faibles⁴. Dans le secteur de l'électricité, les quelques nouveaux opérateurs ont peu investi dans des capacités de nouvelle génération et auraient acheté principalement auprès des exploitants traditionnels. Ces exploitants⁵ sont souvent les seuls opérateurs avec un portefeuille de génération large et varié, qui, à cause des caractéristiques techniques de génération ainsi que des conditions du marché, est d'une importance particulière pour fixer les prix.
10. Les flux transfrontaliers semblent avoir des effets limités sur les contraintes des prix entre la plupart des Etats membres. De plus, l'intégration entre marchés nationaux traditionnellement séparés a été lente dans de nombreuses régions. Il existe manifestement des barrières importantes pour que les nouveaux concurrents puissent accéder à la capacité d'interconnexion existante. De plus, la transparence semble être limitée quant à la capacité du réseau disponible, entre Etats membres ou à l'intérieur de chaque pays et ce plus particulièrement pour le gaz.
11. Les Directives 2003/54/EC⁶ et 2003/55/EC⁷ obligent les Etats membres à établir un dégroupage juridique et fonctionnel entre les activités soumises à monopole (réseau) et celles soumises à la concurrence (génération et alimentation). Néanmoins, des plaignants ont soulevé certaines préoccupations selon lesquelles les exploitants de réseaux favorisent les sociétés qui leur sont apparentées. L'enquête sectorielle se penchera sur ces données et analysera si ce prétendu comportement des exploitants de réseaux respecte les dispositions du droit de la concurrence. En outre, il semblerait qu'un grand nombre de règles régissant les réseaux ne prennent pas régulièrement et suffisamment en compte les nécessités d'un marché concurrentiel au niveau européen. Les coûts d'accès aux réseaux de gaz accusent une variabilité surprenante, puisqu'ils devraient se fonder sur des coûts et des exigences opérationnelles normalement assez semblables entre des installations similaires. De plus, les coûts d'accès au stockage de gaz, qui ne sont pas réglementés, semblent démontrer une haute variabilité.

³ Voir le quatrième rapport annuel sur la mise en oeuvre du marché intérieur du gaz et de l'électricité dans la Communication de la Commission, COM (2004) 863, 05/01/2005. Annexe 3 et 5. Notamment, seulement 188.7 TWh ont été échangés sur les plus importantes plateformes d'échange d'électricité EEX, APX, Powernext et EXAA tandis que la consommation de l'UE s'accumulait à 2700 TWh.

⁴ Ibid pages 5 et 6 de l'Annexe 1

⁵ Ibid pages 5 et 7, Annexe 3, tableau 3.3 et Annexe 5 tableau 5.1

⁶ Directive 2003/54/EC du Parlement européen et du Conseil du 26 Juin 2003 relatives aux règles communes du marché intérieur de l'électricité et abrogeant la Directive 96/92/EC, JO L176 of 15/07/2003

⁷ Directive 2003/55/EC du Parlement européen et du Conseil du 26 Juin 2003 concernant les règles communes du marché intérieur du gaz naturel et abrogeant la Directive 98/30/EC, JO L176 of 15/07/2003

4. L'approche

12. Les secteurs du gaz et de l'électricité peuvent présenter des obstacles différents à la concurrence, non seulement parce que les marchés sont actuellement à des phases différentes de développement, mais aussi parce que les deux secteurs ont des structures de production sensiblement différentes et que le gaz est obtenu par des ressources limitées. Néanmoins, il est aussi important de retenir que, depuis qu'une grande partie de génération d'électricité utilise le gaz comme fuel, les problèmes de concurrence sur le marché de gros de gaz peuvent avoir un impact sur les marchés d'électricité. Aussi, les fournisseurs font de plus en plus des offres combinant les deux sources d'énergie.
13. La présente Décision offre des pouvoirs d'investigation pour une enquête sectorielle couvrant l'intégralité de l'UE. Pour la collecte de données, la priorité sera donnée aux Etats membres et dans les domaines où les marchés semblent fonctionner de manière moins optimale que d'autres. Notamment, là où les mesures d'exécution seront plus à même d'avoir un retentissement large et immédiat stimulant l'émergence d'un marché Européen plus compétitif.

4.1 Collecte de données

14. Il s'agit de collecter des données couvrant les renseignements concernant le comportement unilatéral d'entreprises ainsi que leur coopération dans leur contexte juridique et économique. La nécessité d'assurer la sécurité de l'approvisionnement et les obligations de service public seront prises en compte. En plus de l'aide à l'application du droit de la concurrence, les résultats de l'enquête contribueront à l'évaluation des progrès de transposition des Directives 2003/54/EC et 2003/55/EC, dont un premier rapport est requis pour la fin de l'année 2005.
15. Pour le secteur de l'électricité, l'analyse des problèmes clés exposés plus haut amènerait la Commission à collecter des renseignements *inter alia* sur les aspects suivants :
 - De quelle manière le comportement d'une entreprise, l'organisation du système d'échange et la transparence du marché de gros ainsi que d'autres éléments influencent le mécanisme de formation des prix sur le marché de gros et par conséquent sur les prix payés par les consommateurs finaux;
 - la production et la fourniture d'électricité, et notamment des données sur les courbes de mérite, les prix, la transparence du marché et autres facteurs déterminant les stratégies de dispatching et d'offre des producteurs. Des renseignements sur les coûts seront aussi analysés en vue de leur possible incidence en politique européenne d'aides d'états dans le secteur;
 - les barrières à l'entrée, notamment sur les marchés de gros ou de détail, et plus particulièrement les accords à long terme, ainsi que leurs effets sur la fourniture d'électricité et l'acquisition de clients; les barrières à la création et à l'exploitation optimale de nouvelles capacités de production ainsi que les barrières résultant d'arrangements d'ajustement;
 - le régime juridique et opérationnel des interconnecteurs, et notamment leur effet sur l'accès, les risques et les coûts pour les importateurs d'électricité, et sur les réservations de capacité existantes;
 - les relations entre les exploitants de réseaux et leurs filiales commerciales et les effets de leurs interactions sur les marchés;

16. Pour le secteur du gaz, l'analyse des problèmes clés exposés plus haut amènerait la Commission à collecter des renseignements *inter alia* sur les aspects suivants :
- les clauses de contrats d'importation à long terme et d'accords d'échange, en particulier leurs interactions avec le fonctionnement des réseaux et la liquidité des plates-formes (« hubs »), les pratiques opérationnelles dans le cadre de ces relations, la transparence sur les marchés de gros et les effets de ces facteurs sur les marchés;
 - le régime juridique et opérationnel des réseaux, avec une attention particulière aux transits transfrontaliers, et notamment le degré de capacité disponible, la transparence et les effets de ces facteurs sur les marchés;
 - les régimes juridiques et opérationnels de l'équilibrage et du stockage et leurs effets sur le marché, notamment la justification de la délimitation de zones d'équilibrage, la transparence, ainsi que la demande de produits flexibles sur le marché;
 - l'existence de contrats en aval à long terme et autres mécanismes contractuels ou le comportement des exploitants historiques qui pourraient augmenter les coûts de conversion ou décourager l'entrée de concurrents sur le marché ;
 - les relations entre les opérateurs de réseaux et leurs affiliés et l'effet de leurs interactions sur le marché ;

4.2 Personnes à consulter

17. Le champ de l'enquête doit d'abord porter sur des aspects des activités commerciales des entreprises suivantes :
- Secteur de l'électricité: producteurs; négociants en électricité ou en droits d'accès (ou en leurs dérivés financiers); propriétaires et exploitants de réseaux de transmission et de distribution; bourses d'électricité; exploitants des interconnecteurs «marchands»; grossistes et agrégateurs; associations sectorielles ; experts ; intermédiaires; utilisateurs finals et sociétés de vente au détail;
 - Secteur du gaz : producteurs de gaz (dont certains producteurs en dehors de l'Union européenne); importateurs de gaz, négociants en gaz ou en droits d'accès (ou en leurs dérivés financiers); exploitants de plateformes d'échange, propriétaires et exploitants de systèmes de transmission à haute pression et de distribution à basse pression; exploitants d'interconnecteurs «marchands» et agrégateurs; exploitants de stockages; associations sectorielles ; experts ; intermédiaires; utilisateurs finals et sociétés de vente au détail.
18. Dans le cadre de la recherche, des renseignements peuvent également être recueillis auprès d'autorités telles que les Autorités Nationales de Régulation ainsi que leurs représentants européens, les Autorités Nationales de la Concurrence, les régulateurs financiers ou les gouvernements des États membres.

5. Procédure

19. L'article 17 du règlement n° 1/2003 prévoit la consultation du Comité consultatif en matière d'ententes et de positions dominantes avant de proposer la présente décision à la Commission. La Comité consultatif a marqué son accord avec la décision préliminaire de la Commission d'ouvrir une enquête sectorielle dans les secteurs de l'électricité et du gaz et a recommandé la publication de son opinion. Conformément

aux usages, le rapport sur les résultats de cette procédure de consultation figure en annexe de la présente communication. La Commission informera régulièrement les Autorités Nationales de Concurrence, les Autorités Nationales de Régulation ainsi que leurs représentants européens de l'avancée des enquêtes, dans les limites contenues par le Règlement (CE) n°1/2003 du Conseil.

6. Proposition

Par conséquent, il est proposé à la Commission

- Prendre note de l'avis
- D'adopter la présente décision d'ouverture d'une enquête sectorielle en vertu de l'Article 17 du Règlement 1/2003.