

DÉCISION DE LA COMMISSION

du 5 Mars 2008

**concernant l'octroi ou le maintien par la République hellénique de droits en faveur
de Public Power Corporation S.A. pour l'extraction de lignite**

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

(Le texte en langue grecque est le seul faisant foi)

1.	LES FAITS	4
1.1.	La société.....	4
1.1.1.	Les statuts de la société	4
1.1.2.	Les activités de la société.....	5
1.2.	Le secteur grec du lignite	7
1.2.1.	Introduction concernant le lignite.....	7
1.2.2.	Le cadre juridique et réglementaire	10
1.2.3.	La liste des gisements de lignite de la Grèce	12
1.2.4.	Les décisions prises par la République hellénique concernant les gisements publics.....	14
1.2.4.1.	Les gisements de Dráma et Elassona pour lesquels seuls des droits d'exploration ont été octroyés.....	15
1.2.4.2.	Les gisements publics pour lesquels des droits d'exploration et d'exploitation ont été octroyés.....	16
1.2.4.3.	Les autres gisements publics pour lesquels AUCUN droit n'a été octroyé.....	19
1.2.4.4.	Conclusion concernant l'octroi de concessions sur les gisements publics.....	20
1.2.5.	La production de lignite et l'impact des droits de PPC.....	20
1.3.	Le secteur grec de l'électricité	23
1.3.1.	Présentation du cadre législatif et réglementaire	24
1.3.2.	La production d'électricité.....	27
1.3.2.1.	Capacité installée.....	27
1.3.2.2.	Les processus d'autorisation de nouvelles centrales	31
(a)	Introduction	31
(b)	Licences pour les centrales fonctionnant à partir de sources d'énergie renouvelables et les centrales électro calogènes.....	32
(c)	Licences pour les centrales autres que celles fonctionnant à partir de sources d'énergie renouvelables et les centrales électro calogènes.....	33
(d)	Conclusion concernant l'octroi de licences.....	38
1.3.2.3.	La production réelle et le rôle spécifique du lignite	38
1.3.3.	Les importations.....	43
1.3.4.	Le marché de gros	45
1.3.5.	Le transport et la distribution d'électricité en Grèce	48
1.3.6.	La fourniture d'électricité au détail.....	48
2.	LA PROCEDURE.....	50

2.1.	La plainte et la lettre de mise en demeure.....	50
2.2.	Les réponses de la République hellénique et de PPC	51
2.2.1.	Concernant le marché de la fourniture de lignite	51
2.2.2.	Concernant les droits de PPC en matière d'exploitation de lignite	51
2.2.3.	Concernant la production d'électricité à partir de lignite.....	52
2.3.	Les autres faits présentés par la République hellénique après la réponse à la lettre de mise en demeure.....	53
2.4.	La lettre de mise en demeure supplémentaire	54
2.5.	Les réponses de la République hellénique et de PPC à la lettre de mise en demeure supplémentaire.....	55
2.6.	Autres lettres.....	57
3.	AUTRES PROCEDURES	58
3.1.	Procédure engagée sur la base des règles en matière d'aides d'État.....	58
3.2.	Procédure relative à la directive 2003/54/CE	59
4.	APPRECIATION	59
4.1.	Applicabilité de l'article 86 du traité CE	60
4.2.	Mesure étatique contraire aux articles 82 et 86	60
4.2.1.	Les marchés en cause.....	61
4.2.1.1.	Les marchés de produits en cause	61
4.2.1.2.	Les marchés géographiques en cause	63
4.2.2.	Position dominante	65
4.2.2.1.	Le lignite.....	65
4.2.2.2.	Le marché de gros de l'électricité	66
4.2.3.	La partie substantielle du marché commun	66
4.2.4.	L'incompatibilité de la mesure étatique	67
4.2.4.1.	Le cadre juridique.....	67
4.2.4.2.	Les mesures étatiques.....	67
4.2.4.3.	Analyse	68
4.2.4.4.	Conclusion	83
4.2.5.	Absence de justification au titre de l'article 86, paragraphe 2.....	83
4.2.6.	Effet sur les échanges entre États membres	84
4.2.7.	Mesures correctives	84

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 86, paragraphe 3,

ayant donné aux autorités grecques et à Public Power Corporation S.A. (PPC), par lettres datées du 1^{er} avril 2004, du 3 mai 2004, du 21 septembre 2005 et du 18 octobre 2006, la possibilité de faire connaître leur point de vue sur les griefs soulevés par la Commission en ce qui concerne la législation grecque relative aux droits d'extraction de lignite,

considérant ce qui suit:

1. LES FAITS

1.1. La société

1. PPC est une société dont le siège se situe dans la ville d'Athènes, en Grèce. Figurant parmi les plus grandes entreprises industrielles de Grèce en termes d'actif immobilisé¹, PPC est principalement active en Grèce, et ce, dans les secteurs de l'électricité et du lignite. PPC employait 26 208 personnes fin 2006, année au cours de laquelle elle a réalisé des recettes de 4 787 millions d'euros et obtenu un bénéfice net après impôts de 22 millions d'euros.

1.1.1. Les statuts de la société

2. PPC a été créée en 1950 par la loi grecque n° 1468² en tant qu'entreprise publique à 100 % bénéficiant du droit exclusif de produire, transporter et fournir de l'électricité dans toute la Grèce.
3. En 1996, la loi n° 2414/1996 relative à la modernisation des entreprises publiques a accordé à la République hellénique le droit de transformer PPC en société par actions détenue par un actionnaire unique, la République hellénique.
4. Conformément à l'article 43 de la loi grecque n° 2773/1999 relative à la libéralisation du marché de l'électricité, portant notamment transposition de la directive 96/92/CE³, la première directive communautaire libéralisant le marché de l'électricité, ainsi qu'au décret présidentiel n° 333/2000, PPC a été transformée le 1^{er} janvier 2001 en société anonyme au capital de 222 milliards GDR (650 millions EUR). Le 12 décembre 2001, PPC a émis pour la première fois des actions à la Bourse d'Athènes ainsi que des GDR (*Global Depositary Receipts*, certificats internationaux d'actions étrangères) à la

¹ Au total, l'actif de PPC s'élevait à 12 938 millions d'euros à la fin 2006, selon les résultats financiers consolidés pour 2006 publiés par PPC le 30 mars 2007 (disponibles sur le site web de PPC à l'adresse <http://www.dei.gr>).

² Journal officiel de la République hellénique, volume A, numéro 169.

³ Directive 96/92/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 décembre 1996 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité. Journal officiel L 027 du 30/01/1997, pp. 0020-0029.

Bourse de Londres. La République hellénique a ensuite vendu une partie de ses actions en décembre 2002 et octobre 2003.

5. Selon les termes de l'article 43, paragraphe 3, de la loi n° 2773/1999, la participation de la République hellénique au capital de PPC ne peut en aucun cas être inférieure à 51 % des actions avec droit de vote de la société, ni même après une augmentation de capital. PPC est donc contrôlée par la République hellénique. Les actionnaires actuels de PPC sont indiqués dans le tableau ci-dessous:

Tableau 1: Structure de l'actionnariat de PPC au 31.12.2006

Actionnaire	% d'actions
République hellénique	51,12
OAP – PPC (fonds de pension des salariés de PPC) ⁴	3,81
Fidelity Investments	5
Flottant. Bourses d'Athènes et de Londres	40,07

6. Selon l'article 8 des statuts de PPC, approuvés par le décret présidentiel n° 333/2000, si un actionnaire acquiert plus de 5 % des actions de PPC, ses droits de vote à l'assemblée générale des actionnaires sont limités à 5 %. Cette limite ne s'applique pas à la République hellénique.

1.1.2. Les activités de la société

7. PPC, dont les principaux domaines d'activité économique sont l'électricité et le lignite, est principalement active en Grèce. En 2005, PPC a produit 96 % de l'électricité produite en Grèce⁵ et 97 % du lignite produit en Grèce⁶. PPC intervient également sur d'autres marchés, notamment ceux des télécommunications, de l'ingénierie, des services de conseils et des services commerciaux techniques.
8. En ce qui concerne le secteur de l'électricité, PPC, qui détenait auparavant le monopole légal, est aujourd'hui le principal producteur et fournisseur d'électricité en Grèce. S'agissant de la fourniture d'électricité, PPC est le principal fournisseur pour les clients éligibles et est tenue d'exécuter plusieurs autres tâches en vertu du cadre réglementaire grec. Premièrement, PPC est le fournisseur exclusif de tous les clients

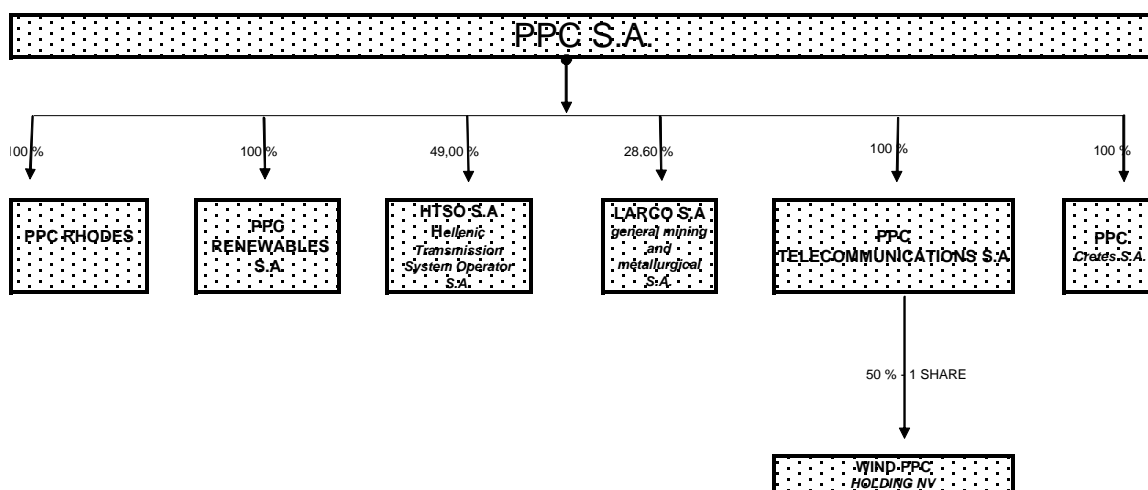
⁴ Le fonds de pension des salariés de PPC a été créé en application de l'article 34 de la loi grecque n° 2773/1999 relative à la privatisation de PPC, article qui qualifie ce fonds de public.

⁵ Source: Rapport annuel 2005 de PPC.

⁶ En 2005, PPC a produit 67,3 millions de tonnes de lignite (source: PPC) sur une production totale grecque de 69,1 millions de tonnes (source: *Market Report 1/2007* d'Euracoal).

non éligibles (article 26, paragraphe 1, de la loi n° 2773/1999) en Grèce. Deuxièmement, PPC est le fournisseur de dernier recours pour les clients éligibles qui n'ont pas choisi un autre fournisseur (article 26, paragraphe 2, de la loi n° 2773/1999). Troisièmement, PPC est le fournisseur et l'acheteur exclusifs pour les îles non interconnectées (article 11, paragraphe 3, de la loi n° 2773/1999). Parallèlement à ces activités de production et de fourniture d'électricité, PPC est le propriétaire exclusif des actifs des réseaux de transport et de distribution de l'État membre et gère le réseau de distribution mais pas le réseau de transport, celui-ci étant géré par HTSO (Hellenic Transmission System Operator), détenu à hauteur de 51 % par la République hellénique et de 49 % par des producteurs proportionnellement à leurs actifs (soit essentiellement PPC aujourd'hui).

9. Pour ce qui est du secteur du lignite, PPC est le principal producteur de lignite en Grèce, le deuxième dans l'Union européenne et le cinquième à l'échelle mondiale⁷.
10. Si la majorité des activités de production et de fourniture d'électricité et d'extraction de lignite sont exercées par PPC elle-même, PPC exerce également ces activités ainsi que d'autres activités par le biais de filiales⁸. Le graphique ci-dessous (élaboré à partir du dernier rapport annuel de PPC) montre les principales filiales et les actionnaires minoritaires de PPC.



11. En 2006⁹, PPC a réalisé des recettes d'un montant total de 4 787 millions EUR, dont 4 442 millions issus des ventes d'énergie (d'électricité essentiellement), un résultat net avant intérêts, impôts, dépréciations et amortissement (EBITDA) de 740 millions EUR et un bénéfice net d'exploitation de 22 millions EUR. La baisse des bénéfices réalisés par PPC en 2005 et 2006 s'explique, selon les rapports annuels et

⁷ Source: rapports annuels 2004 et 2005 de PPC.

⁸ En particulier, PPC Rhodes, PPC Renewables et PPC Wind interviennent dans le secteur de la production d'électricité tandis que Larko intervient dans le secteur de l'extraction (exploitation d'une petite mine; voir point 1.2.3).

⁹ Source: résultats financiers consolidés 2006 publiés par PPC le 30 mars 2007.

communiqués de presse de PPC¹⁰, essentiellement par la hausse du prix des combustibles liquides et du gaz nécessaires à la production d'électricité, ainsi que par la hausse du prix de revient de l'électricité¹¹ qui a été plus importante que l'augmentation des recettes générées par les ventes au détail enregistrée au cours des mêmes années¹².

Tableau 2 - Caractéristiques financières de PPC¹³

Année	2002	2003	2004	2005	2006
Chiffre d'affaires (milliers d'euros)	3 420 706	3 897 519	4 095 013	4 290 900	4 787 400
EBITDA (milliers d'euros)	1 027 849	1 138 328	1 210 058	906 800	739 700
Bénéfice net d'exploitation (milliers d'euros)	479 962	304 628	293 126	135 700	22 100
Actifs (milliers d'euros)	10 486 241	10 459 418	11 216 125	12 662 600	12 938 100

1.2. Le secteur grec du lignite

1.2.1. Introduction concernant le lignite

12. Le lignite est un combustible solide qui est surtout utilisé pour produire de l'électricité, bien qu'il puisse également être utilisé à des fins de chauffage des espaces habités et dans certains processus industriels. Les derniers chiffres disponibles¹⁴ montrent que la production d'électricité représente quelque 93,3 % de la consommation totale de lignite dans l'UE-25, contre 2,4 % pour les processus industriels, 3,6 % pour les centrales fonctionnant à partir d'agglomérés et 0,4 % pour le chauffage domestique. Ces proportions relatives à la consommation de lignite sont

¹⁰ Source: site web de PPC (www.dei.gr). Pour 2007, voir en particulier le communiqué de presse publié par PPC le 27 mars 2007 au sujet des résultats de l'année 2006.

¹¹ À partir de 2005, PPC a dû se procurer de l'électricité pour ses clients de détail sur le marché «day-ahead» obligatoire, voir le point 103. C'est en effet ce que souligne PPC dans sa lettre du 4 avril 2007, point 3.6.

¹² PPC estime que la hausse des tarifs de détail n'était pas suffisante pour couvrir la hausse du prix de revient de l'électricité sur le marché de gros. C'est en effet ce que souligne PPC dans sa lettre du 4 avril 2007, point 3.6.

¹³ Source: rapports annuels de PPC pour les années 2002 à 2005, résultats financiers consolidés 2006 publiés par PPC le 30 mars 2007.

¹⁴ Voir le rapport 2003-2004 relatif au charbon publié par la direction générale de l'énergie et des transports de la Commission européenne. Ce rapport est disponible à l'adresse http://ec.europa.eu/energy/coal/market_pricing/reports_en.htm

également valables pour la plupart des États membres¹⁵ mais, dans le cas de la Grèce, la quasi-totalité du lignite est utilisée à des fins de production d'électricité.

13. Le lignite est la moins calorifique de toutes les catégories de charbon (anthracite, bitumineux, sous-bitumineux, charbon brun/lignite), et ce en raison de sa forte teneur en eau et matières volatiles et à sa faible teneur en carbone¹⁶. Cela signifie que les centrales alimentées au lignite sont spécialement conçues pour brûler du lignite et qu'il s'avérerait très coûteux de les faire fonctionner au charbon¹⁷. Cela suppose également que le lignite n'est pas adapté à des transports longue distance¹⁸. En effet, toutes les centrales au lignite de l'UE se situent à proximité de mines de lignite et les exportations de lignite sont quasiment inexistantes entre les États membres de l'UE (ces exportations représentent moins de 0,1 % de la consommation totale)¹⁹. De même, les importations en provenance de pays tiers et les exportations à destination de ces pays représentent moins de 0,3 % de la consommation totale de l'UE²⁰. Quant à la Grèce, elle n'a pas importé ni exporté de lignite au cours des dernières années²¹.

¹⁵ Voir le rapport 2003-2004 relatif au charbon publié par la direction générale de l'énergie et des transports de la Commission européenne. Ce rapport est disponible à l'adresse http://ec.europa.eu/energy/coal/market_pricing/reports_en.htm

¹⁶ Voir la publication de 2004 de l'OCDE intitulée «*International coal trade –contributing to suitable energy supply*». Les différentes catégories de charbon sont discutées au chapitre 2, intitulé «*Background in brief*». Voir également le rapport de la Commission économique des Nations unies pour l'Europe intitulé «*Utilisation des charbons de rang inférieur – système international de codification*», adopté en 2002, qui décrit les différents types de charbons de rang inférieur (ortholignite, métalignite et charbon sous-bitumineux) et les compare à d'autres types de charbon (page 15) en fonction de leurs caractéristiques (notamment leur valeur calorifique); ce rapport est disponible à l'adresse <http://www.unece.org/ie/se/coal/code.html>.

¹⁷ Voir l'affaire IV M.402, PowerGen/NRG Energy/Morrison Knudsen/Mibrag.

¹⁸ Idem; dans la partie relative à la qualité du charbon («*coal quality*») du chapitre 2, intitulé «*Background in brief*», le rapport indique que le charbon brun (lignite) a une faible teneur en carbone et une forte teneur en humidité et qu'il ne convient pas aux transports longue distance, raison pour laquelle il est fortement utilisé, à proximité de mines, à des fins de production d'électricité («*Brown coal (lignite) is low in carbon content and high in moisture. It is unsuitable for transporting long distances and for this reason is used extensively, but close to mines, for power generation*»).

¹⁹ La seule source d'exportations au sein de l'UE-25 concerne du lignite particulier (présentant une valeur calorifique exceptionnelle pour du lignite) exploité en République tchèque. Voir le rapport 2003-2004 relatif au charbon publié par la direction générale de l'énergie et des transports de la Commission européenne. Ce rapport est disponible à l'adresse http://ec.europa.eu/energy/coal/market_pricing/reports_en.htm. Il montre que la Grèce n'a pas importé ni exporté de lignite au cours des années considérées.

²⁰ La seule source d'exportations de l'UE-25 concerne du lignite particulier (présentant une valeur calorifique exceptionnelle pour du lignite) exploité en République tchèque. Il existe également un nombre limité d'importations en provenance de quelques pays tiers. Voir le rapport 2003-2004 relatif au charbon publié par la direction générale de l'énergie et des transports de la Commission européenne. Ce rapport est disponible à l'adresse http://ec.europa.eu/energy/coal/market_pricing/reports_en.htm. Il montre que la Grèce n'a pas importé ni exporté de lignite au cours des années considérées.

²¹ Même source. Cela est confirmé par la base de données par pays de l'Agence internationale de l'énergie (AIE) qui est disponible sur l'internet à l'adresse <http://www.iea.org>.

14. Le lignite est donc un combustible solide qui est essentiellement utilisé localement à des fins de production d'électricité dans des centrales situées à proximité de mines de lignite.
15. Ainsi que le montre le tableau ci-après, la Grèce est le cinquième producteur de lignite au monde et le deuxième producteur dans l'UE, après l'Allemagne. Compte tenu de la très faible importance des importations et des exportations, la consommation de chaque État membre équivaut approximativement à sa production.

Tableau 3 - Production de lignite dans les plus gros pays producteurs parmi les États membres de l'UE²²

<i>Quantités (Mt)</i>	Allemagne	Grèce	Pologne	République tchèque	Roumanie
Production 2006	176,3	64,2	61,3	48,7	<i>n.d.</i>
Production 2005	178	69,1	61,9	49	31,6

16. Les territoires voisins de la Grèce possèdent des gisements de lignite et certains d'entre eux les exploitent dans les quantités indiquées dans le tableau ci-après²³. Toutefois, les gisements qui se trouvent sur les territoires de la Bulgarie, du Kosovo et de la Serbie sont trop éloignés des frontières de la Grèce (d'au moins 100 km)²⁴ et exploités à des fins de production d'électricité²⁵; la production de ces pays est donc peu susceptible d'être transportée jusqu'en Grèce. En outre, les quantités produites dans les mines les plus proches (ancienne République yougoslave de Macédoine et Albanie) sont soit très faibles (cas de l'Albanie), soit essentiellement exploitées par l'entreprise locale de production d'électricité (cas de l'ancienne République

²² Source: Euracoal, voir notamment les rapports et autres données disponibles sur le site web de cette association à l'adresse <http://euracoal.be/newsite/overview.php>.

²³ La Turquie n'est pas présentée ici car la plupart de son lignite est produit en Anatolie.

²⁴ Voir le rapport d'Euracoal intitulé «*Coal industry across Europe 2005*», disponible à l'adresse <http://euracoal.be/newsite/overview.php>. Ce rapport comporte une présentation de chaque marché national, assortie d'une carte des principaux sites de production.

²⁵ L'entreprise d'électricité EPS (www.eps.co.yu) exploite essentiellement l'ensemble du lignite exploité en Serbie et produit de l'électricité en le faisant brûler. La Kosovo Electric Company (KEK) exploite également l'ensemble du lignite exploité au Kosovo et le fait brûler pour produire de l'électricité. Le ministère de l'énergie et des mines de l'administration autonome temporaire du Kosovo a lancé en 2006 une procédure d'appel d'offres pour des projets de développement d'une nouvelle mine destinée à approvisionner les centrales locales, de construction de nouvelles centrales et de mise à niveau des centrales au lignite existantes (PPC signale dans son rapport annuel de 2006 qu'elle participe à la procédure). En Bulgarie (voir le rapport d'Euracoal intitulé «*Coal industry across Europe 2005*»), la situation des principaux gisements est la suivante: dans le sud-ouest, Bobov Dol Mines EAD extrait du charbon brun qui est ensuite brûlé dans les centrales de Bobov Dol et, dans le centre du pays, Mini Maritsa Itzok EAD exploite le lignite qui est destiné à être brûlé dans les centrales 1, 2 et 3 de Maritsa Itzok.

yougoslave de Macédoine²⁶). Les possibilités pour la Grèce d'importer du lignite en provenance de pays voisins sont donc limitées. En effet, ainsi qu'il a été dit précédemment, la Grèce n'a pas importé de lignite dans le passé. En ce qui concerne plus précisément l'ancienne République yougoslave de Macédoine, PPC a confirmé²⁷ en 2007 que le lignite y est essentiellement exploité par le producteur local d'électricité [...].

Tableau 4 - Production de lignite dans les pays voisins de la Grèce ²⁸

<i>Quantités (Mt)</i>	Albanie	Ancienne République yougoslave de Macédoine	Serbie	Bulgarie
Production 2004	0,1	8	24,1	23,7

17. En somme, la Grèce est de loin le plus gros producteur de lignite de sa région et l'approvisionnement de la Grèce en lignite dépend essentiellement de la production locale, c'est-à-dire des gisements situés sur le territoire de la République hellénique.

1.2.2. Le cadre juridique et réglementaire

18. Jusqu'en 1973, le cadre juridique applicable aux activités d'extraction de lignite en Grèce était constitué de décisions individuelles d'attribution de droits d'exploration et d'exploitation de lignite, telles que le décret législatif 4029 des 12/13 novembre 1959 (voir point 37). En 1973, le code minier (décret législatif n° 210/1973) a été adopté et a établi un cadre général pour les activités d'extraction de lignite en Grèce. En 1975, la loi n° 134/1975 a instauré des règles particulières à l'égard de PPC.
19. Selon la République hellénique, le cadre juridique national englobe deux types de gisements: d'une part, les gisements privés qui peuvent être exploités librement par leur propriétaire²⁹ et, d'autre part, les gisements publics (appartenant à la République hellénique) pour lesquels la République hellénique accorde des droits d'exploration et d'exploitation. D'après les informations transmises par la République hellénique à la Commission³⁰, il existe neuf (9) petits gisements privés et trente-huit (38) gisements

²⁶ Source: «FYROM- In-depth review of the investment climate and market structure in the Energy sector», publié en 2006 par le secrétariat de la Charte de l'énergie et disponible à l'adresse www.encharter.org. La section portant sur l'électricité et l'exploitation du lignite (pages 25 à 28) indique qu'ELEM possède les mines de charbon (lignite) qui l'approvisionnent et montre que ses deux mines (Suvodol —91 millions de tonnes de réserves— et Oslomej —14 millions de tonnes de réserves—) produisent 7,35 Mt tandis que les deux autres mines (privées, c'est-à-dire RIK Berovo et Piskupstine) en produisent seulement 0,18. L'entreprise d'électricité ELEM (www.elem.co.mk) confirme ces éléments et précise qu'elle procède actuellement à la transformation de nouveaux gisements (Brod-Gneotino et Zivojno) en mines.

²⁷ [...]

²⁸ Source: Euracoal, voir notamment les rapports et autres données disponibles sur le site web de cette association à l'adresse <http://euracoal.be/newsite/overview.php>.

²⁹ Les mines privées de lignite sont régies par le décret législatif n° 210/1973.

³⁰ Source: Réponse à la lettre de mise en demeure et lettre de la République hellénique du 22 novembre 2005.

publics de différentes tailles (voir la section 1.2.3 pour connaître la liste des gisements). Le code minier de la République hellénique, et notamment ses articles 143 et 144, prévoit l'octroi simultané de droits d'exploration et d'exploitation pour les gisements publics. Selon la République hellénique³¹, il ne serait pas financièrement rationnel et donc pas attractif d'octroyer des droits d'exploration sans accorder simultanément des droits d'exploitation. Selon l'article 144 du code minier, ces droits sont octroyés à l'issue d'une procédure d'appel d'offres (paragraphe 2 de cet article) ou bien par attribution directe dans les cas urgents relevant de l'intérêt public (paragraphe 3). Selon la République hellénique³², ces articles du code minier s'appliquent à tous les acteurs du marché.

20. Or, la situation actuelle des gisements publics de lignite de la Grèce ne reflète pas ces principes généraux. Premièrement, les licences dont font actuellement l'objet certains gisements publics ont été accordées en vertu de cadres juridiques qui étaient applicables préalablement à l'entrée en vigueur du code minier actuel et qui ne prévoyaient pas d'appels d'offres ouverts (attribution directe des droits, voir point 34). Deuxièmement, après l'entrée en vigueur du code minier actuel, un plus grand nombre de concessions ont été octroyées sur décision du cabinet que par appels d'offres (voir point 35). Troisièmement, pour ce qui concerne PPC, une base juridique distincte a été utilisée pour l'octroi concessions sur des gisements publics (voir points 36 et suivants.).

21. En effet, s'agissant de PPC, la loi n° 134/1975 stipule, à l'article 3, paragraphe 3, que:

«en vertu d'une décision du ministre de l'industrie publiée au Journal officiel, il est possible de déterminer à chaque instant les zones du territoire de la Grèce dans lesquelles PPC a le droit exclusif de rechercher et d'exploiter des combustibles minéraux solides».

22. En conséquence, après l'entrée en vigueur du code minier actuel, des droits d'exploration et d'exploitation de mines ont été octroyés à PPC (et seulement à PPC) au titre de la loi n° 134/1975. Si les droits accordés à PPC concernaient dans la plupart des cas à la fois l'exploration et l'exploitation des gisements de lignite, la République hellénique ne lui a accordé que des droits d'exploration dans deux cas (gisements de Dráma et Ellassona)³³.

23. Dans sa lettre du 20 juin 2006, la République hellénique a informé la Commission de son intention de modifier les actes législatifs à l'origine des droits d'exploration et d'exploitation de lignite conférés à PPC, c'est-à-dire la loi n° 134/75 et le décret

³¹ Lettre de la République hellénique du 22 novembre 2005, réponse à la question 2.

³² Lettre de la République hellénique du 22 novembre 2005, réponse à la question 2.

³³ Selon la lettre de la République hellénique du 22 novembre 2005, il s'agissait «d'utiliser les services et le savoir-faire de PPC en guise de supplément à la mission dont l'institut grec d'études géologiques était chargé (par exemple, PPC a été invitée à poursuivre les études démarrées par l'institut à Dráma et Ellassona en 1985 et 1994 respectivement). La base juridique de l'acquisition de droits d'exploration par PPC a ainsi été jusqu'à ce jour la loi n° 134/1975».

législatif 4029/59. Premièrement, la République hellénique envisageait d'abroger à brève échéance l'article 3, paragraphe 3, de la loi n° 134/75, qui permet l'octroi de droits d'exploration et d'exploitation de lignite à PPC (et seulement à PPC) par la voie de décisions ministérielles. Les droits existants de PPC seraient maintenus et élargis conformément à des dispositions transitoires «conformes à l'article 144, paragraphe 3, du code minier».³⁴ Par ailleurs, l'article 1^{er}, paragraphe 1, de la loi n°4029/59 serait modifié de sorte que PPC ne bénéficie plus de droits exclusifs dans toute la région de l'Arcadie mais seulement dans la Megalopolis³⁵. Cela dit, dans sa dernière lettre du 25 janvier 2007, la République hellénique n'a fait que réitérer cette intention, sans confirmer qu'elle avait modifié ces lois.

24. La section 1.2.4 ci-après donne des informations détaillées sur toutes les décisions prises par la République hellénique au sujet des gisements publics.

1.2.3. La liste des gisements de lignite de la Grèce

25. On trouve du lignite en abondance dans le sous-sol grec. En effet, l'institut grec d'études géologiques estime les réserves de l'ensemble des gisements à 4 590 millions de tonnes, dont 3 656 millions de tonnes exploitables à ce jour, selon la définition donnée dans les lettres de la République hellénique et de PPC. Selon cette dernière, on estime, sur la base des gisements totaux de la Grèce et du taux futur de consommation prévu, que l'approvisionnement intérieur en lignite suffirait au moins pour les 50 prochaines années³⁶.
26. Le tableau 5 ci-après dresse la liste de l'ensemble des gisements de lignite dont l'existence est démontrée en Grèce au 1^{er} janvier 2007, en indiquant pour chacun d'eux le propriétaire des droits d'exploitation et/ou d'exploration correspondants ainsi que l'utilisateur ou l'acheteur du lignite lorsque le gisement est exploité.
27. Cette liste montre que les gisements privés représentent une proportion négligeable des réserves totales de l'ensemble des gisements: ils représentent en effet 85 millions de tonnes de réserves, soit 1,9 % seulement de l'ensemble des réserves et 2,3 % des réserves actuellement exploitables. En d'autres termes, la République hellénique contrôle l'accès à la quasi-totalité des gisements grecs et ses décisions concernant l'attribution des droits d'exploration et d'exploitation des gisements publics déterminent le secteur grec du lignite. Ces décisions de la République hellénique sont présentées dans la section suivante.

Tableau 5: Liste des gisements de lignite de la Grèce

³⁴ Point 3.2 de la lettre de la République hellénique du 20 juin 2006.

³⁵ Point 3.3 de la lettre de la République hellénique du 20 juin 2006.

³⁶ Voir le site web de PPC (<http://www.dei.gr>), section concernant les activités de PPC.

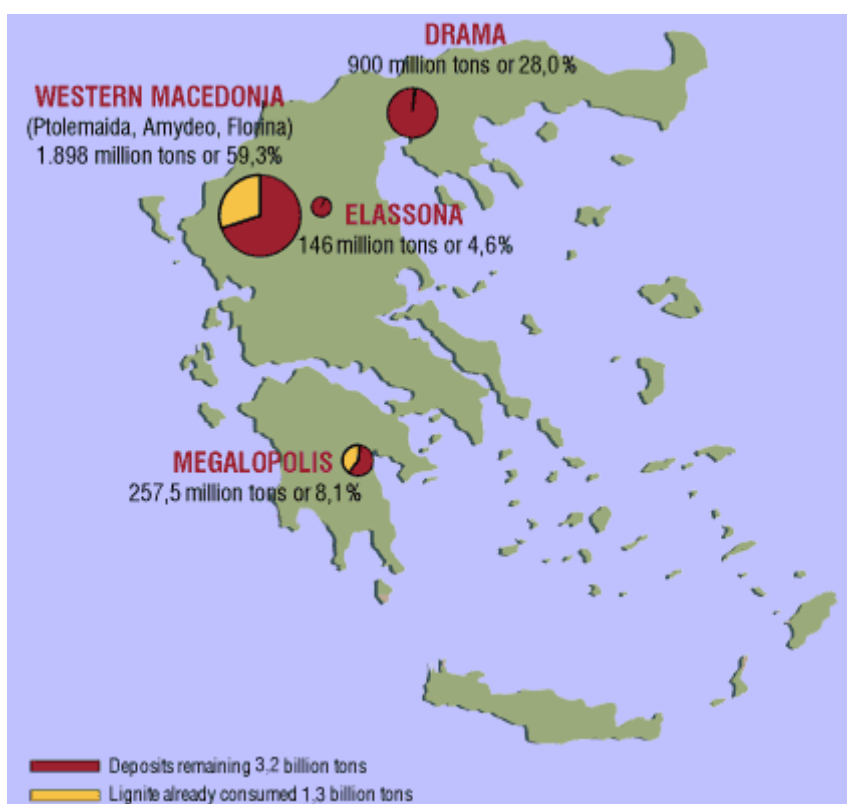
Catégories de gisements, selon leur statut	Réserve s (millions de tonnes) sur un total de 4 382 Mt	Pourcentage des réserves totales	Pourcentage des réserves publiques concédées à des fins d'exploration	Pourcentage des réserves publiques concédées à des fins d'exploitation	Noms des gisements	Réserves de ces gisements (en millions de tonnes)	Utilisateur/ acheteur du lignite
Gisements publics pour lesquels des droits d'exploration et d'exploitation ont été octroyés à PPC	2 106,3	48,1 %	62,6 %	90,9 %	Ptolemais Main field	528	PPC
					Ptolemais South field	591	PPC
					Ptolemais Kardia	417	PPC
					Amynteon	378	PPC
					4 gisements de Flórina	140,2	PPC
					3 gisements de la Megalopolis	254	PPC
Gisements publics pour lesquels des droits d'exploration et d'exploitation ont été octroyés à des entités autres que PPC	210,5	4,8 %	6,3 %	9,1 %	Achlada 1&2	103	PPC
					Violignit/Vevi	90	en cours d'adjudication
					Amynteon/Vegora	15	à réattribuer
					Sept gisements très petits	Total = 10,8	inactifs
Gisements publics pour lesquels seuls des droits d'exploration ont été octroyés à PPC	1 046	23,9 %	31,1 %	<i>sans intérêt</i>	Dráma	900	à déterminer
					Elassona	146	à déterminer
Gisements publics pour lesquels aucun droit n'a été octroyé	934	21,3 %	<i>Sans intérêt</i>	<i>sans intérêt</i>	Servia	540	<i>non exploitables</i>
					Orestiada	130	
					Autres gisements (< 60 Mt)	Total = 394	
Gisements privés	85	1,9 %	<i>Sans intérêt</i>	<i>sans intérêt</i>	Koroni	27	inactif
					Kalavrita	24,1	inactif
					Servia Larko	7	Larko (production de fer-nickel)
					7 autres (réserve inférieure à 10 Mt)	33,9	inactifs

* Un seul gisement très petit est actif (0,6 Mt).

Source du tableau 3: les cinq premières colonnes sont basées sur les éléments communiqués par la République hellénique dans sa lettre du 24.01.2007, alors que les trois dernières colonnes sont basées sur

des données de l'institut grec d'études géologiques et sur la lettre de la République hellénique du 22 novembre 2005, ainsi que sur des informations transmises par PPC pour ce qui concerne la dernière colonne. Les chiffres relatifs à chacun des gisements ne s'ajoutent pas aux chiffres de la deuxième colonne étant donné que la République hellénique n'a pas transmis toutes ses réponses en même temps à cet égard. L'expression «réserves exploitables» est celle qui est utilisée par la République hellénique et PPC dans leurs réponses à la Commission: cette expression englobe tous les gisements à l'exception des gisements publics pour lesquels AUCUN droit n'a été octroyé. [...]

28. Les gisements se trouvent pour la plupart dans le Nord de l'État membre. Plus précisément, les trois gisements de la Megalopolis que possède PPC et la plupart des gisements privés se trouvent dans le Péloponnèse, quelques petits gisements pour lesquels aucun droit d'exploitation n'a été octroyé se situent dans le centre du pays, en Crète et à Rhodes, et tous les autres gisements se situent dans le Nord (surtout en Macédoine occidentale). La carte suivante montre les principales zones de réserves exploitées et exploitables, telles qu'identifiées par PPC.



1.2.4. Les décisions prises par la République hellénique concernant les gisements publics

29. Suite aux diverses décisions prises par la République hellénique concernant les gisements publics, sur les trente-huit (38) gisements publics identifiés par la

République hellénique dans les informations qu'elle a transmises à la Commission³⁷, deux (2) gisements (Dráma et Ellassona) ne font l'objet que de licences d'exploration, vingt-et-un (21) font l'objet de licences d'exploration et d'exploitation et quinze (15) ne font pas encore l'objet de licence, mais la République hellénique a reçu des demandes pour certains d'entre eux. Les sous-sections qui suivent expliquent les décisions prises pour ces trois groupes de gisements publics et montrent que PPC s'est vue octroyer des droits exclusifs pour quasiment toutes les réserves exploitables.

1.2.4.1. Les gisements de Dráma et Ellassona pour lesquels seuls des droits d'exploration ont été octroyés

30. Les deux gisements pour lesquels seuls des droits d'exploration ont été octroyés sont le très grand gisement de Dráma (900 Mt de réserves au 1.1.2004) et le gisement moyen d'Ellassona (146 Mt de réserves au 1.1.2004). La République hellénique a assigné ces droits à PPC en vertu de la loi n° 134/1975 en 1985 et 1994 respectivement³⁸. Ces droits ont été renouvelés pour la première fois en 1997³⁹.
31. En 1998, PPC a déposé, pour les gisements de lignite de Dráma et Ellassona, une demande de prorogation de ses droits d'exploration et d'exploitation. La décision n° D9-A/F52.F70/oik.12783/51/19.08.1999 du ministre du développement a prorogé les droits d'exploration des gisements de Dráma et Ellassona jusqu'au 25.07.2005 et 04.08.2005 respectivement et a établi, en ce qui concerne l'octroi de droits d'exploitation, que *«l'octroi à PPC du droit exclusif d'exploiter les gisements de lignite de Dráma et Ellassona sera examiné sur la demande de PPC, dès lors que toutes les conditions (minières, environnementales, financières et sociales) à prendre en considération pour déterminer la capacité à exploiter ces gisements auront été examinées et que les résultats pertinents nous auront été notifiés afin de nous permettre de procéder à une appréciation»*.
32. Les droits d'exploration des gisements de Dráma et Ellassona ont expiré les 25.07.2005 et 04.08.2005 respectivement. Dans sa lettre du 22 novembre 2005, la République hellénique a indiqué estimer que les résultats des activités d'exploration exercées jusqu'alors par PPC sur les gisements de Dráma et Ellassona en justifiaient l'exploitation, en précisant qu'elle étudiait des projets d'exploitation des deux gisements. Dans sa lettre du 20 juin 2006, la République hellénique a annoncé qu'elle lancerait un appel d'offres ouvert pour les deux gisements. Puis, dans sa lettre du 24 janvier 2007, la République hellénique a précisé que cet appel d'offres ne serait pas lancé avant la clôture de la procédure que la présente décision achève. De plus,

³⁷ Source: 32 gisements ont été identifiés dans la réponse à la lettre de mise en demeure et six autres dans la lettre de la République hellénique du 22 novembre 2005.

³⁸ PPC s'est vue octroyer, par la décision ministérielle n° F34.14/4231 du 19 juillet 1985, le droit exclusif de prospection et de recherche de combustibles solides dans le bassin de Dráma et, par la décision ministérielle n° D9/A/F70/12954 du 27 juillet 1994 (Journal officiel du 4 août 1994, volume B, numéro 603), le droit exclusif de prospection et de recherche de combustibles solides dans le bassin d'Ellassona.

³⁹ Les décisions ministérielles D9-A/F52/9381/151 et D9/A/F70/11981/199 du 2 juillet 1997 (Journal officiel du 10 juillet 1997, volume B, numéro 567) ont renouvelé les droits d'exploration dans les bassins de Dráma et Ellassona respectivement.

PPC a déclaré estimer⁴⁰ que l'arrangement selon lequel elle devait se charger de l'exploration des gisements de Dráma et Ellassona eu lieu et place de l'institut grec d'études géologiques lui portait financièrement atteinte⁴¹, puisque les droits d'exploration ont été octroyés séparément des droits d'exploitation.

1.2.4.2. Les gisements publics pour lesquels des droits d'exploration et d'exploitation ont été octroyés

33. En ce qui concerne les gisements publics pour lesquels des droits d'exploration et d'exploitation ont été octroyés, on peut distinguer trois groupes de gisements: le premier groupe comprend trois (3) gisements de petite taille ou de taille moyenne concédés à trois entités autres que PPC; le deuxième groupe comporte sept (7) mines de très petite taille concédées à d'autres entités et le troisième groupe englobe onze (11) gisements de grande taille ou de taille moyenne concédés à PPC. Les paragraphes qui suivent présentent les caractéristiques de ces trois groupes, qui sont par ailleurs résumées dans le tableau ci-dessous:

Tableau 6: Différences entre les gisements publics concédés par la République hellénique à des fins d'exploration et d'exploitation

	<i>Nombre de gisements</i>	<i>Période d'attribution des droits</i>	<i>Taille des gisements</i>	<i>Titulaire des droits</i>
<i>Premier groupe</i>	3	avant la Seconde Guerre mondiale	Petite et moyenne (210,5 Mt au total)	Entités privées
<i>Deuxième groupe</i>	7	après 1985	Très petite (11 Mt au total)	Entités privées
<i>Troisième groupe</i>	11	depuis 1959	Grande et moyenne (2 106 Mt au total)	PPC

34. D'après les éléments communiqués par la République hellénique, les droits conférés aux entités du premier groupe ont été octroyés pour trois mines de petite taille et de taille moyenne de la préfecture de Flórina (Macédoine occidentale) avant la seconde guerre mondiale. Ces trois mines avaient des réserves représentant au total 210,5 Mt au 1.1.2007⁴². Il s'agit des mines de Achlada 1&2, dont les droits appartiennent actuellement à Lignite Mines Achlada S.A., de la mine de Vevi, dont les droits appartenaient à Violignit S.A., et de la mine de Amynteon/Vegora, dont les droits appartenaient à Amynteon Lignite Mines S.A.. En juillet 2003, le vice-ministre du développement a rendu des décisions déclarant que les droits d'exploitation de

⁴⁰ Lettre de PPC du 19 janvier 2007, point 2.2.

⁴¹ La lettre de PPC et la lettre de la République hellénique du 24 janvier 2007 (point 2.1) indiquaient que l'institut grec d'études géologiques aurait dû se charger de l'exploration des gisements alors qu'on ne voit pas très bien comment cet institut aurait pu se voir octroyer les droits d'exploration correspondants en vertu du code minier. Les lettres ne précisaient pas non plus si PPC avait été dédommée au titre des frais d'exploration mais indiquaient tout de même qu'il n'était pas économiquement rationnel de mettre en adjudication les droits d'exploration séparément des droits d'exploitation.

⁴² Lettre de la République hellénique du 24 janvier 2007.

Violignit S.A. et d'Amynteon Lignite Mines S.A. avaient été confisqués en ce qui concerne les gisements publics de lignite de Vevi et Amynteon (Vegora) respectivement, au motif que ces sociétés n'avaient pas respecté leurs obligations contractuelles. Ces sociétés ont fait appel de ces décisions devant les tribunaux grecs. Le 24 mai 2006, le ministère du développement a publié les modalités d'un appel d'offres visant à réattribuer les droits concernant le gisement de Vevi (le plus grand des deux gisements): le délai de dépôt des offres avait été fixé au 28 juillet 2006⁴³. Au 29 septembre 2006, le ministère du développement avait reçu des offres de la part de six candidats⁴⁴. La République hellénique a annoncé son intention de lancer un appel d'offres pour le gisement de Vegora après l'achèvement de la procédure d'appel d'offres concernant le gisement de Vevi.

35. D'après les éléments communiqués par la République hellénique, les droits relatifs aux sept gisements de très petite taille (deuxième groupe) ont été octroyés à partir de 1985 à cinq personnes morales de droit privé et à deux personnes physiques. La dernière de ces concessions a été octroyée en 1999⁴⁵. Chaque gisement représente au maximum 3 millions de tonnes de réserves, ce qui suppose un total inférieur à 11 Mt. Sur ces sept concessions, deux ont été octroyées par appel d'offres et cinq sur décision du cabinet (sans appel d'offres). De plus, selon la République hellénique, un seul de ces gisements était exploité à la fin de 2005⁴⁶.
36. Troisièmement, les droits conférés à PPC (troisième groupe) ont été octroyés après la seconde guerre mondiale (pour un total de 2 106 Mt de réserves au 1.1.2007⁴⁷). Les instruments juridiques conférant à la fois des droits d'exploration et d'exploitation à PPC sont énumérés ci-après.

Décisions octroyant des droits d'exploration et d'exploitation exclusifs à PPC

37. Selon l'article 22 du décret n° 4029 des 12/13 novembre 1959⁴⁸, PPC détient les droits exclusifs d'exploitation du lignite dans la région de l'Arcadie (correspondant essentiellement aux gisements de la Megalopolis). Ces droits ont été renouvelés en dernier lieu en 1976; la République hellénique a indiqué dans sa réponse à la lettre de

⁴³ Lettre de la République hellénique du 20 juin 2006, points 3.5 et 3.6.

⁴⁴ Télécopie adressée par le ministère du développement à la Commission européenne, DG Concurrence, en date du 19 octobre 2006. De plus, dans sa lettre du 4 avril 2007, PPC a donné la liste des six candidats: AKMI ATE, TERN SA, une entreprise commune (Damco Energy S.A. - Techninvest SA - METE SA), PPC SA, Vasiliki Toskani SA et une autre entreprise commune (AKTOR ATE, METKA, MYTILINEOS, Power Generation and Supplies SA).

⁴⁵ D'après la lettre de la République hellénique du 22 novembre 2005, les gisements suivants ont été concédés à partir de 1985: Moschopotamos (1985, 3 Mt), Harokopos (1986, 3 Mt), Paleohori Kalavriton (1989, 2 Mt), Tyrfi Antifillipon (1991, 0,7 Mt), Agnanti (1992, 1 Mt), Prosilion (1995, 0,6 Mt) et Siousta Karperou (1999, 0,5 Mt).

⁴⁶ D'après la lettre de la République hellénique du 22 novembre 2005, seuls les gisements de Agnanti (1992, 1 Mt) et Siousta Karperou (1999, 0,5 Mt) ont été concédés par appels d'offres, et seule la société titulaire des droits relatifs au gisement de Prosilion était active à la fin de 2005.

⁴⁷ Lettre de la République hellénique du 24 janvier 2007.

⁴⁸ Journal officiel, volume A, numéro 250.

mise en demeure que ces droits expireraient le 05.03.2026 et qu'elle pourrait les renouveler pour une durée de 25 ans. Concrètement, l'article 22 du décret n° 4029/1959 dispose que:

«1. Public Power Corporation (PPC) détient les droits exclusifs de recherche et d'exploitation du lignite dans les zones situées dans la région de l'Arcadie (Nomos) à déterminer le cas échéant par le ministre de l'industrie par la voie de décisions publiées au Journal officiel.

2. À compter de la date de publication au Journal officiel des décisions visées au paragraphe ci-dessus, les permis de recherche délivrés à des fins de prospection du lignite dans les zones définies par lesdites décisions sont automatiquement révoqués, et les éventuels baux et sous-baux y afférents résiliés.»⁴⁹

38. Suite à la loi n° 134 des 23/29 août 1975⁵⁰ relative à la fusion de PPC et Ptolemais Lignite Mining and Industrial Company Ltd (LIPTOL), PPC a acquis les droits de prospection, d'extraction et d'exploitation de lignite de LIPTOL dans la région de Ptolémaïs. En conséquence, les droits relatifs aux trois grands gisements de la région de Ptolémaïs (South field, Main field et Kardia field, voir le «Tableau 5: Liste des gisements de lignite de la Grèce») ont été conférés à PPC (article 3, paragraphe 1). Ces droits ont été renouvelés en dernier lieu en 1976; la République hellénique a indiqué dans sa réponse à la lettre de mise en demeure que ces droits expireraient le 05.03.2026 et qu'elle pourrait les renouveler pour une durée de 25 ans.

39. La loi n° 134/1975 stipule également à l'article 3, paragraphe 3, que:

«en vertu d'une décision du ministre de l'industrie publiée au Journal officiel, il est possible de déterminer à chaque instant les zones du territoire de la Grèce dans lesquelles PPC a le droit exclusif de rechercher et d'exploiter des combustibles minéraux solides».

40. Les zones concrètes dans lesquelles PPC a le droit exclusif de rechercher et d'exploiter du lignite sont déterminées par le ministère de l'industrie en vertu de décisions publiées au Journal officiel de la République hellénique.

41. En vertu de la loi n° 134/1975, une décision ministérielle de 1976⁵¹ a défini la zone dans laquelle PPC «a le droit exclusif de rechercher et d'exploiter des combustibles solides» (lignite) dans les régions de Amynteon et Prosilion-Trigonikon. En vertu de cette même loi n° 134/1975, une autre décision ministérielle datant de 1988⁵² a défini la zone dans laquelle PPC «a le droit exclusif de rechercher et d'exploiter des

⁴⁹ Traduction en français réalisée à partir de la traduction en anglais fournie par PPC en annexe à sa lettre du 30 mai 2003.

⁵⁰ Publiée au Journal officiel de la République hellénique, volume A, numéro 180.

⁵¹ Décision du ministre de l'industrie, de l'énergie et des technologies publiée au Journal officiel de la République hellénique du 3 mars 1976, volume B, numéro 282.

⁵² Décision du ministre de l'industrie, de l'énergie et des technologies publiée au Journal officiel de la République hellénique du 24 août 1988, volume B, numéro 596.

combustibles solides» (lignite) dans les bassins de Amynteon et Komnina. Cette décision ministérielle renvoie à deux précédentes décisions couvrant les mêmes bassins, c'est-à-dire à la décision n° 7020/922/220 du 10 février 1976 du ministre de l'industrie, par laquelle PPC s'est vue octroyer le droit exclusif de prospection et de recherche de combustibles solides dans le bassin de Amynteon, d'une part, et à la décision n° 42812/6383/956 du 4 juillet 1979 du ministère de l'industrie et de l'énergie, par laquelle PPC s'est vue octroyer un droit similaire de recherche dans la région de Komnina, d'autre part. La République hellénique a indiqué dans sa réponse à la lettre de mise en demeure que ces droits expireraient le 23.08.2018. Ces droits couvrent les mines de Amynteon figurant dans le «Tableau 5: Liste des gisements de lignite de la Grèce».

42. Toujours en vertu de la loi n° 134/1975, une autre décision ministérielle de 1994⁵³ a défini la zone dans laquelle PPC «a le droit exclusif de rechercher et d'exploiter des combustibles solides» (lignite) dans le bassin de Flórina. La République hellénique a indiqué dans sa réponse à la lettre de mise en demeure que ces droits expireraient le 21.08.2024. Ces droits couvrent les mines de Flórina figurant dans le «Tableau 5: Liste des gisements de lignite de la Grèce».

1.2.4.3. Les autres gisements publics pour lesquels AUCUN droit n'a été octroyé

43. Les quinze (15) autres gisements publics identifiés par la République hellénique dans les éléments d'information qu'elle a transmis à la Commission⁵⁴ n'ont pas encore été concédés, mais la République hellénique a informé la Commission de deux demandes qu'elle avait reçues à la fin 2005. Une de ces demandes avait été déposée par PPC S.A. pour un gisement situé à Pellana (préfecture de Laconie) dans le Péloponnèse (31 Mt de réserves totales selon l'IGME⁵⁵, 13 Mt de réserves exploitables selon la République hellénique). La République hellénique a fait savoir en janvier 2007 qu'elle avait rejeté cette demande⁵⁶. L'autre demande avait été déposée par une personne physique le 24.06.2005 pour une vaste zone (626 km² dans la préfecture de Phthiotide) qui ne correspond à aucun gisement (et, donc, à aucune réserve) identifié par l'institut grec d'études géologiques: la République hellénique n'a pas précisé si elle avait pris une décision à l'égard de cette demande. Elle n'a pas non plus informé la Commission d'autres demandes qu'elle aurait pu recevoir concernant l'exploitation de gisements de lignite.

⁵³ Décision du ministre de l'industrie, de l'énergie et des technologies publiée au Journal officiel de la République hellénique du 22 août 1994, volume B, numéro 633.

⁵⁴ Source: réponse à la lettre de mise en demeure et lettre de la République hellénique du 22 novembre 2005.

⁵⁵ Institut grec d'études géologiques.

⁵⁶ Lettre de la République hellénique du 24 janvier 2007, point 2.8.

1.2.4.4. Conclusion concernant l'octroi de concessions sur les gisements publics

44. En conséquence, la République hellénique cède depuis 1975 à PPC des droits d'exploration et d'extraction sur les grandes mines publiques (région de Ptolémaïs) non encore exploitées par PPC et octroie sans appel d'offres à la seule PPC des droits nouveaux concernant l'exploration et l'exploitation de gisements publics de lignite, à l'exception de quelques gisements de très petite taille. Il s'ensuit que, à l'exception de quelques petites mines et de deux mines de taille moyenne concédées avant la seconde guerre mondiale à d'autres entités, la quasi-totalité des réserves de lignite du pays sont entre les mains de PPC.
45. En effet, PPC possède actuellement les droits d'exploration de la quasi-totalité (94 %) des réserves publiques de lignite concédées à des fins d'exploration jusqu'à ce jour. Ces réserves représentant la totalité des réserves exploitables, telles que définies par la République hellénique dans ses réponses, PPC possède actuellement les droits d'exploration de 94 % des réserves exploitables.
46. De plus, PPC possède les droits d'exploitation de la plupart (91 %) des réserves publiques qui ont été concédées jusqu'à présent à des fins d'exploitation. En outre, certaines réserves exploitables, telles que définies par la République hellénique dans ses réponses, n'ont toujours pas été concédées à des fins d'exploitation (essentiellement les gisements de Dráma et Elassona). En conséquence, PPC possède actuellement les droits d'exploitation d'environ 62 % des réserves exploitables. Si, comme l'envisage la décision n° D9-A/F52.F70/oik.12783/51/19.08.1999 du ministre du développement (voir point 31), les droits d'exploitation des gisements de Dráma et Elassona sont attribués à PPC, cette dernière détiendra alors 94 % des réserves exploitables.
47. Enfin, le vif intérêt de PPC à élargir ses droits est démontré par le maintien de sa demande d'exploitation des gisements de Dráma et Elassona ainsi que par sa demande de droits d'exploration et d'exploitation pour un autre gisement (voir point 43).

1.2.5. La production de lignite et l'impact des droits de PPC

48. Après avoir enregistré une hausse jusqu'en 2002 avant de se stabiliser sur la période 2002-2005, l'extraction de lignite a affiché un recul en 2006, ainsi que le montre le tableau ci-dessous. Ce recul enregistré en 2006 s'explique en particulier par les effets des règles du marché de gros (voir point 106).

Tableau 7⁵⁷ : Production grecque de lignite en millions de tonnes

1952	1960	1970	1980	1990	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
0,07	2,16	7,64	22,70	49,9	63,31	66,17	70,30	68,3	71,9	69,1	64,2

⁵⁷ Source: PPC jusqu'en 2002, l'AIE pour l'année 2003 et Euracoal pour la période 2004-2006.

49. Les droits exclusifs d'extraction octroyés à PPC couvrent 94 % des gisements pour lesquels des droits d'exploitation ont été attribués à ce jour. Le tableau ci-après montre les quantités annuelles de lignite extraites par PPC, ainsi que la proportion que représentent les activités d'extraction de lignite de PPC par rapport à la quantité totale de lignite extraite en Grèce sur les mêmes périodes. À l'instar des activités globales d'extraction de lignite, celles de PPC ont augmenté jusqu'en 2002 avant de se stabiliser sur la période 2002-2005, puis de reculer en 2006. PPC a expliqué que ce recul enregistré en 2006 était dû à des facteurs extérieurs⁵⁸.

Tableau 8: Quantités de lignite extraites par PPC, exprimées en millions de tonnes et en pourcentage des quantités totales⁵⁹

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Lignite extrait des mines de PPC (en millions de tonnes)	61,91	64,77	68,3	68,0	69,9	67,2	62,5
Proportion de la quantité totale de lignite extraite en Grèce (%)	97,8	97,9	97,2	99,6	97,2	97,3	97,4

50. PPC a développé des mines dans les secteurs pour lesquels elle a obtenu des droits d'exploitation (il existe plusieurs mines sur chaque secteur mentionné dans le tableau 5). PPC continue à développer de nouvelles mines sur certains secteurs⁶⁰. Les mines de lignite de PPC⁶¹ sont des mines à ciel ouvert situées à proximité des centrales de PPC jusqu'auxquelles le lignite est acheminé au moyen de convoyeurs à bande. PPC assure la quasi-totalité de la production du lignite qui est produit en Grèce. Si la part de PPC dans la production est plus importante que sa part des réserves exploitées, c'est parce

⁵⁸ Source: Lettre de PPC du 4 avril 2007, section 1.1; PPC y explique que 2006 a été une année particulière et que la baisse des activités d'extraction de lignite enregistrée cette année-là était due à deux grands facteurs du marché de l'électricité: d'une part, un certain nombre de centrales fonctionnant au lignite ont été temporairement hors service ou ont fait l'objet d'opérations de maintenance étendue (et n'avaient dès lors pas besoin de lignite) et, d'autre part, les importations et les centrales hydroélectriques ont couvert une proportion plus importante que d'ordinaire de la demande d'électricité (d'où une baisse de la demande de production d'électricité à partir de lignite, voir le point 105.2 en ce qui concerne les règles du marché qui privilégient les importations et la production hydroélectrique par rapport à la production d'électricité à partir de lignite).

⁵⁹ Source: PPC en ce qui concerne les chiffres relatifs à sa propre production et la production totale jusqu'en 2002, l'AIE pour la production totale en 2003 et Euracoal pour la production totale à partir de 2003.

⁶⁰ Dans son rapport annuel de 2006, par exemple, PPC indique qu'elle était en train de développer, en 2006, deux nouvelles mines ("Dimitrios Y psilantis" et "Klidi").

⁶¹ Les principaux centres miniers sont les quatre mines de Macédoine occidentale (Main field, South field, Kardias field et Amynteon field) ainsi que le centre minier de la Megalopolis. Il existe d'autres mines plus petites dans la région de Florina, telles que la mine de Mavropigi que PPC a commencé à exploiter en 2005.

que les gisements publics dont les droits ont été octroyés à des entités autres que PPC et les gisements privés ne représentent pas une importante source alternative de production de lignite.

51. En effet, les gisements privés sont avant tout des gisements de taille relativement petite (la taille moyenne de ces gisements est d'environ 9 millions de tonnes). Ces gisements ont fourni de faibles quantités de lignite à PPC dans le passé. Toutefois, selon PPC, ces mines ne sont actuellement pas exploitées⁶², à l'exception de celle de LARKO S.A., associé minoritaire de PPC, qui consomme une partie de sa production dans sa propre installation de production de ferronickel et fournit chaque année [0-500] mille tonnes de lignite à PPC pour ses centrales⁶³.
52. En ce qui concerne les dix (10) gisements publics dont les droits ont été octroyés à des entités autres que PPC, seuls les trois gisements mentionnés au point 34 représentent des quantités non négligeables et ont été exploités ces derniers temps. Ces trois gisements se trouvent à Flórina (Macédoine occidentale). Fin 2001, PPC a conclu des contrats d'approvisionnement d'une durée de [5-10] ans avec les propriétaires des deux plus grands gisements (Achlada et Vevi) dans le but de leur acheter, à partir de juillet 2002, du lignite destiné à être utilisé dans la centrale Melitis de PPC à Flórina. Au cours des [5-10] années d'application de ces contrats, PPC avait prévu qu'environ [60-100] % du lignite dont avait besoin la centrale de Flórina seraient fournis par ces deux gisements, tandis que les [0-40] % restants seraient fournis par les gisements pour lesquels PPC détient des droits exclusifs⁶⁴. Les deux titulaires de droits d'exploitation sur les gisements de Vevi et Vegora ont perdu leurs droits en 2003 (voir point 34) et, depuis lors, seul le gisement d'Achlada a été exploité.
53. Le lignite est ainsi essentiellement produit ou acheté par PPC et brûlé dans ses centrales, ainsi que le montre le tableau ci-dessous. PPC prévoyait⁶⁵ début 2007 que la consommation de lignite à des fins de production d'électricité rebondirait en 2007 pour atteindre plus de [65-70] millions de tonnes.

Tableau 9: Utilisation du lignite extrait en Grèce⁶⁶

⁶² Lettre de PPC du 30 mai 2003, p. 31.

⁶³ Dans sa lettre du 4 avril 2007 (section 1.2), PPC a indiqué que LARCO S.A. lui fournit chaque mois [0-50] mille tonnes de lignite.

⁶⁴ Lettre de PPC du 30 mai 2003, réponse à la question 33.

⁶⁵ Dans sa lettre du 4 avril 2007, section 1.1, PPC indiquait prévoir une baisse de la production hydroélectrique et des importations d'électricité (et notamment des importations en provenance de la Bulgarie en raison de la fermeture de la centrale nucléaire de Kozloduy) en 2007 par rapport à 2006. PPC estimait ainsi que la production d'électricité à partir de lignite serait plus importante en 2007 qu'en 2006 (voir point 49).

⁶⁶ Source: lettre de PPC du 4 avril 2007 en ce qui concerne l'utilisation du lignite dans les centrales de PPC, sources du Tableau 7 pour la production totale de la Grèce.

	2002	2003	2004	2005	2006
Lignite utilisé comme combustible dans les centrales de PPC (millions de tonnes)	68,3	69,8	70,2	69,4	63,7
Quantité totale de lignite extraite en Grèce (millions de tonnes)	70,3	68,3	71,9	69,1	64,2

54. PPC a indiqué⁶⁷ en 2007 qu'elle ne pourrait approvisionner sa centrale de Flórina en lignite pour toute sa durée de vie [...]. En ce qui concerne l'approvisionnement assuré par la mine de Achlada, PPC a indiqué⁶⁸ que le contrat qu'elle a conclu avec Achlada Lignite Mines SA est valable jusqu'au 31.05.2007 mais qu'il sera renouvelé et, de plus, la République hellénique a précisé⁶⁹ que les droits d'exploitation de Achlada Lignite Mines SA [...] expireront le 31.12.2008 [...].
55. [...] ⁷⁰
56. S'agissant du gisement de Vevi qui fait actuellement l'objet d'un processus de réattribution, la République hellénique a indiqué⁷¹ que le titulaire des droits ne serait pas tenu de fournir sa production de lignite à PPC et que les réserves de ce gisement suffisaient pour alimenter pendant 30 ans des unités de production d'électricité d'une capacité de 400 MW. PPC a informé la Commission⁷² de son projet de construction dans la région d'une centrale [...].
57. En bref, PPC produit la quasi-totalité du lignite qui est actuellement extrait en Grèce et achète la majeure partie de la production limitée des quelques autres producteurs grecs de lignite⁷³. De plus, ainsi que l'explique la section suivante, PPC utilise l'intégralité du lignite qu'elle produit et achète dans le cadre de sa propre production d'électricité. Enfin, PPC a prévu d'obtenir l'exploitation de la seule mine (Vevi) qui fait actuellement l'objet d'une procédure d'attribution des droits d'exploitation [...].

1.3. Le secteur grec de l'électricité

58. En 2006, la consommation totale d'électricité de la Grèce a représenté 59,8 TWh. Si la consommation a augmenté à un rythme assez rapide sur la période 1999-2004 (4,7 % par an), la croissance de la consommation a ralenti sur la période 2004-2006

⁶⁷ Lettre de PPC du 19 janvier 2007, point 2.12.

⁶⁸ Lettre de PPC du 19 janvier 2007, point 2.12.

⁶⁹ Lettre de la République hellénique du 24 janvier 2007, point 2.13.

⁷⁰ [...]

⁷¹ Lettre de la République hellénique du 24 janvier 2007, point 2.15.

⁷² Lettre de PPC du 19 janvier 2007, point 2.13.

⁷³ En effet, dans son rapport annuel 2005, PPC indique avoir l'exclusivité de l'utilisation des mines de lignite.

(de 1,8 % par an en moyenne). La consommation est essentiellement couverte par la production intérieure et 4,2 TWh d'importations nettes⁷⁴. Les importations sont en hausse depuis 2003. Le tableau ci-dessous montre la production annuelle d'électricité, les échanges nets d'électricité avec les réseaux étrangers ainsi que la consommation totale pour un certain nombre d'années récentes:

Tableau 10⁷⁵: Importations et consommation d'électricité en Grèce

<i>GWH</i>	1997	1999	2001	2003	2004	2005	2006	ÉVOLU- TION EN 2006
Production d'électricité	39 429	44 889	48 798	54 400	53 824	54 669	55 573	-1,2 %
<i>En pourcentage de la consommation totale</i>	96 %	99 %	95 %	96 %	95 %	94 %	93 %	
Importations nettes	1 746	546	2 500	2 100	2 821	3 781	4 205	+11,2 %
<i>En pourcentage de la consommation totale</i>	4 %	1 %	5 %	4 %	5 %	6 %	7 %	
Consommation totale	40 995	45 435	51 298	56 500	56 645	58 450	59 778	+2,3 %

59. La section qui suit présente le cadre législatif, puis la situation des différentes composantes du secteur grec de l'électricité, à savoir les sources d'approvisionnement (production et importations), le commerce de gros, le transport et, enfin, la fourniture au détail.

1.3.1. Présentation du cadre législatif et réglementaire

60. Il y a dix ans, le secteur grec de l'électricité consistait essentiellement en un monopole intégré verticalement, PPC, qui se chargeait de toutes les activités du secteur (production, fourniture, transport et distribution) sous la supervision des ministères compétents.

⁷⁴ Source: lettre de la République hellénique du 24 janvier 2007 pour la période 2004-2006, tableau 3.

⁷⁵ Sources: autorité de régulation de l'énergie jusqu'en 2001; Union pour la coordination du transport de l'électricité ou UCTE (importations) et PPC (production) pour l'année 2003; et lettre de la République hellénique du 24 janvier 2007 pour la période 2004-2006 (tableau 3).

61. Le cadre législatif et réglementaire du secteur grec de l'électricité a été modifié de manière significative au cours des dernières années, dans la mesure où la République hellénique s'est efforcée de transposer les directives et règlements communautaires concernant la libéralisation du secteur de l'électricité ainsi que des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité. En particulier, la République hellénique était tenue de transposer la directive 96/92/CE pour le 1^{er} février 2001 au plus tard, puis la directive 2003/54/CE⁷⁶, avant le 1^{er} juillet 2004. Une procédure d'infraction a eu lieu au sujet de la mise en œuvre de cette directive⁷⁷ qui devait également mettre en œuvre avant le 1^{er} juillet 2004 le règlement (CE) n° 1228/2003 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2003 sur les conditions d'accès au réseau pour les échanges transfrontaliers d'électricité⁷⁸.
62. Les principales lois qui ont modifié le cadre législatif grec dans le secteur de l'électricité sont la loi n° 2773/1999⁷⁹, la loi n° 3175/2003 et la loi n° 3426/2005. La première loi —la loi n° 2773/1999— et ses dispositions d'application ont notamment instauré les premières mesures de libéralisation (ouvrant à la concurrence les domaines de la production d'électricité et de la fourniture auprès des très gros clients) et institué l'autorité de régulation de l'énergie ainsi qu'une entité gestionnaire des réseaux de transport distincte de PPC, dénommée Hellenic Transmission System Operator (HTSO)⁸⁰. La deuxième loi, la loi n° 3175/2003, a notamment prévu la création d'un marché de gros (dont un marché «*day-ahead*» obligatoire), élargi la notion de «fournisseurs» pour y inclure les négociants et non pas seulement les producteurs, introduit un mécanisme d'équilibrage, élargi le champ de la concurrence dans le domaine de la fourniture au détail en vue d'y inclure tous les clients non résidentiels au 1^{er} juillet 2004 et introduit un mécanisme d'appels d'offres en matière de capacité de production pour garantir la sécurité du système. Plusieurs autres lois ont été adoptées sur des sujets particuliers⁸¹. Une autre loi, la loi n° 3426/2005 introduisant de

⁷⁶ Directive 2003/54/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2003 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive 96/92/CE, JO L 176 du 15/07/2003, pp. 37-56.

⁷⁷ La Commission a adressé une lettre de mise en demeure à la Grèce le 13 octobre 2004 pour non-communication des mesures nationales de transposition de la directive 2003/54/CE concernant le marché de l'électricité, ainsi que de la directive 2003/55/CE du 26 juin 2003 concernant le marché du gaz. Le 4 avril 2006, la Commission a adressé une nouvelle lettre de mise en demeure pour non-transposition de certaines dispositions de ces directives (voir la section 3.2 Procédure relative à la directive 2003/54. La Commission européenne a adressé un avis motivé à la République hellénique le 15 décembre 2006. Le 11 Décembre 2007, la Commission a décidé de clore la procédure (voir la section "3.2 Procédure relative à la directive 2003/54/CE").

⁷⁸ OJ L 176, 15.7.2003, p.1

⁷⁹ Journal officiel de la République hellénique 286/A/1999.

⁸⁰ HTSO a été créé le 12 décembre 2000 par le décret présidentiel n° 328/2000. Ce décret a notamment établi que la République hellénique doit toujours détenir au moins 51 % du capital de HTSO, que le propriétaire du réseau doit être PPC et que HTSO doit veiller au bon fonctionnement du réseau et du système.

⁸¹ Par exemple, la loi n° 2941/2003 (Journal officiel de la République hellénique 201/A/12.09.2001) et la loi n° 3377/2005 (Journal officiel de la République hellénique 202/A/19.08.2005) ont notamment abordé la question de la concession de licences aux unités de production de PPC qui fonctionnaient déjà avant la libéralisation (voir section 1.3.2.).

nouvelles modifications substantielles du cadre législatif, a été adoptée par le parlement grec le 22 décembre 2005: cette loi rend tous les clients résidentiels éligibles au 1^{er} juillet 2007, modifie le régime d'autorisation en ce qui concerne la production et la fourniture d'électricité et prévoit la séparation des activités du réseau de distribution des autres activités de PPC par la création, avant le 01.07.2007, d'un gestionnaire des réseaux de transport et de distribution (*Hellenic Transmission and Distribution System Operator*) distinct de PPC (et dont HTSO ferait partie). La loi n° 3426/2005 a également invité le ministère du développement à définir des obligations de service public.

63. En ce qui concerne la régulation, malgré les élargissements successifs des compétences de l'autorité de régulation de l'énergie⁸², le ministère du développement reste le principal régulateur du secteur: il adopte la plupart des mesures d'exécution requises par le cadre législatif, notamment en ce qui concerne les procédures d'octroi de licences, l'approbation des tarifs et les obligations de service public. Le ministère est également l'autorité qui décide de l'attribution de toutes les licences. L'autorité de régulation de l'énergie est principalement chargée d'exercer un contrôle constant sur le secteur, d'élaborer des rapports⁸³ et de transmettre des avis non contraignants au ministère sur le droit dérivé⁸⁴. Le ministère doit cependant obtenir l'approbation (avis conforme) de l'autorité de régulation de l'énergie dans quelques cas particuliers⁸⁵. En ce qui concerne le contrôle du secteur, l'autorité de régulation de l'énergie est chargée d'élaborer tous les deux ans un rapport sur la sécurité de l'approvisionnement et d'approuver les études réalisées par HTSO sur l'adéquation de la production afin d'établir si HTSO doit lancer des appels d'offres en vue de la création de nouvelles capacités de production. L'autorité de régulation de l'énergie est également tenue de surveiller les activités des titulaires de licence (elle peut infliger des amendes dans certains cas). Enfin, l'autorité de régulation de l'énergie peut arbitrer les différends survenant dans le secteur de l'électricité, de même qu'elle peut recevoir des plaintes dirigées contre les gestionnaires des réseaux de transport et de distribution et le propriétaire du réseau électrique et statuer sur ces plaintes⁸⁶.

⁸² La loi n° 2773/1999 a institué l'autorité de régulation de l'énergie et en a défini les premières compétences et obligations. La loi n° 2837/2000 a notamment prévu que l'autorité possède ses propres ressources financières. La loi n° 3426/2005 a assigné de nouvelles compétences et obligations à l'autorité de régulation de l'énergie .

⁸³ En particulier, l'autorité de régulation de l'énergie doit élaborer des rapports concernant la situation de la concurrence, le niveau de protection des consommateurs, etc.

⁸⁴ Cela englobe la réglementation sur des questions telles que les règles régissant l'accès des tiers, les licences et les tarifs de détail.

⁸⁵ L'autorité de régulation de l'énergie donne un «avis conforme» en cas de modifications des codes relatifs au fonctionnement du réseau électrique, aux échanges d'électricité et au fonctionnement du réseau de distribution, ainsi qu'en cas d'adoption de méthodologies ou de modification des méthodologies existantes concernant les tarifs d'accès aux réseaux de transport et de distribution d'électricité.

⁸⁶ Les décisions de l'autorité de régulation de l'énergie sont soumises au contrôle juridictionnel de la cour d'appel administrative d'Athènes.

64. Les sections qui suivent présentent, d'une part, le cadre législatif et réglementaire et, d'autre part, la situation des marchés en ce qui concerne les deux sources d'électricité de la Grèce, à savoir la production d'électricité (section 1.3.2) et les importations d'électricité (section 1.3.3), le commerce de gros d'électricité (section 1.3.4), le transport d'électricité (section 1.3.5) et la fourniture d'électricité au détail (section 1.3.6).
65. Il importe de relever à ce stade que le cadre législatif et réglementaire grec distingue le «réseau interconnecté» du «réseau non interconnecté» (ou «îles autonomes»). Le «réseau interconnecté» est le réseau qui fournit de l'électricité à la Grèce continentale et à certaines îles proches qui sont raccordées au continent. Le «réseau non interconnecté» couvre l'ensemble des «îles autonomes» qui ne font pas partie du «réseau interconnecté»⁸⁷ ou, autrement dit, qui ne sont pas raccordées au continent. Il n'y a pas d'échanges d'électricité entre les deux réseaux, ce qui suppose qu'ils représentent des marchés différents dans la pratique (on peut même considérer que chaque île relevant du réseau non interconnecté constitue un marché distinct). Le «réseau non interconnecté» fait l'objet d'un certain nombre de règles spécifiques: par exemple, les procédures d'octroi de licences de production d'électricité sont différentes et, ainsi qu'il sera expliqué dans les sections correspondantes, la concurrence en matière de fourniture au détail n'est pas encore autorisée dans le «réseau non interconnecté».

1.3.2. *La production d'électricité*

1.3.2.1. Capacité installée

66. La capacité totale installée en Grèce est de 14 GW (12,3 GW dans le «réseau interconnecté» et 1,7 GW dans le «réseau non interconnecté» ou les «îles autonomes»). Le «Tableau 11: Capacité installée » montre la part des différentes technologies utilisées pour la production d'électricité en Grèce. Les centrales fonctionnant au lignite représentent 45 % de la capacité totale installée dans le réseau interconnecté. Depuis la mise en service de la dernière centrale au lignite en 2003 (la centrale de Flórina de 330 MW), les principaux changements ont résidé dans l'ajout de nouvelles centrales au gaz dans le réseau interconnecté: la centrale Heron de 147 MW du groupe GEK⁸⁸ en 2004, la centrale Energiaki Thessaloniki de 390 MW de Hellenic Petroleum en 2005 et la centrale à turbines à gaz à cycle combiné «Lavrio V» de 385 MW de PPC en 2006.

⁸⁷ Dont les plus grandes îles de Crète et de Rhodes.

⁸⁸ Le groupe GEK (www.gek.gr) possède plusieurs filiales: Heron, qui possède et exploite des centrales au gaz (une centrale de 147 MW à ce jour), et Terna Energy S.A., qui possède et exploite des parcs éoliens (109 MW installés fin 2006, 58 MW en cours de construction dont l'achèvement est prévu en 2007) et des centrales hydroélectriques (15 MW en cours de construction dont l'achèvement est prévu en 2007).

Tableau 11⁸⁹: Capacité installée par technologie

CAPACITÉ INSTALLÉE (MW) EN FIN D'ANNÉE	2002	2003	2004	2005	2006	POURCENTAGE DU RÉSEAU (EN 2006)
Total réseau interconnecté	10 570	10 902	11 052	11 889	12 274	100 %
Lignite	4 958	5 288	5 288	5 288	5 288	43 %
Pétrole	750	750	750	750	750	6 %
Gaz naturel	1 581	1 581	1 731	2 076	2 461	20 %
Hydroélectricité	3 060	3 060	3 060	3 060	3 060	25 %
Cogénération (PCCE)	216	216	216	216	216	2 %
Énergie éolienne et autres sources d'énergie renouvelables (SER)	5 <i>(uniquement PPC)</i>	7 <i>(uniquement PPC)</i>	7 <i>(uniquement PPC)</i>	Ca. 600	Ca. 600	5 %
Total «réseau non interconnecté»	1 385	1 452	1 569	1 702	1 702	100 %

⁸⁹ Ce tableau a été élaboré en additionnant la capacité des différents propriétaires de centrales électriques en Grèce: PPC, propriétaires de centrales au gaz autres que PPC (Heron et Hellenic Petroleum), propriétaires de centrales électrocalogènes et propriétaires de centrales fonctionnant à partir de sources d'énergie renouvelables. Les sources des données sont PPC (informations communiquées dans les lettres adressées à la Commission et ses rapports annuels 2004 et 2005) pour ce qui concerne le portefeuille de PPC; les autorités grecques pour la capacité de production d'électricité à partir du gaz de Heron et Hellenic Petroleum (Energiaki Thessaloniki); le rapport annuel 2006 de l'OCDE sur la Grèce (tableau 26 pour l'année 2005 et les paragraphes correspondants qui n'envisageaient pas la mise en service de nouvelles centrales électrocalogènes en 2006) en ce qui concerne les données relatives aux propriétaires de centrales électrocalogènes; et le rapport annuel 2006 de l'OCDE sur la Grèce (tableaux 14, 15 et 21) en ce qui concerne les données relatives aux propriétaires de centrales fonctionnant à partir de sources d'énergie renouvelables. Pour les années 2002-2004, ce tableau ne tient pas compte des chiffres concernant les centrales électrocalogènes et les centrales fonctionnant à partir de sources d'énergie renouvelables appartenant à des parties autres que PPC, dans la mesure où ces chiffres ne sont pas connus. Les pourcentages sont arrondis.

Lignite						
Pétrole	1 352	1 421	1 538	1 517	1 517	89,1 %
Gaz naturel						
Hydroélectricité, énergie éolienne et autres SER (PPC)	33	31	31	31	31	1,8 %
Énergie éolienne (sauf PPC)	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	154	154	9,0 %
Total Grèce	11 955	12 354	12 621	13 594	13 979	

67. Fin 2006, quasiment toute la capacité installée en Grèce appartenait à PPC, à l'exception de deux centrales au gaz et d'un certain nombre de petites centrales électro calogènes (co-générateurs) et de centrales fonctionnant à partir de sources d'énergie renouvelables. PPC construisait un certain nombre de nouvelles centrales d'une capacité totale légèrement inférieure à 800 MW⁹⁰. Un autre opérateur était en train de construire deux autres centrales de grande taille (une centrale au gaz d'une puissance de 430 MW et une centrale électrocalogène d'une puissance de 330 MW – voir les notes de bas de page 100 et 107). Le tableau ci-dessous montre la capacité par opérateur dans le réseau interconnecté pour la période 2004-2006. S'agissant du réseau non interconnecté, PPC a le droit exclusif de construire et exploiter des centrales autres que celles fonctionnant à partir de sources d'énergie renouvelables, ce qui suppose que, dans la pratique, la part des autres opérateurs correspond à la part de l'énergie éolienne (voir tableau précédent). Globalement, PPC possédait à la fin de 2006 plus de 90 % de la capacité totale installée à la fois dans le réseau interconnecté et dans le réseau non interconnecté.

Tableau 12⁹¹: Capacité installée par opérateur dans le réseau interconnecté

⁹⁰ Ainsi que l'indique son rapport annuel 2004, PPC faisait construire quatre centrales hydroélectriques d'une puissance totale de 354 MW (Messochora 162 MW, Ilarion 153 MW, Metisovitikos 29 MW et Smokovo 10 MW), ainsi qu'un parc éolien d'une puissance de 28 MW à Rhodes. Dans son rapport annuel de 2006, PPC indique qu'elle faisait construire deux unités thermoélectriques supplémentaires d'une puissance de 46,6 MW chacune sur le site d'Atherinolakkos, que ces unités étaient déjà achevées pour moitié et que l'une d'entre elles serait opérationnelle en août 2007. Dans son rapport annuel de 2006, PPC indique également qu'elle compte signer, durant le deuxième trimestre de 2007, un contrat visant à adjoindre à la centrale d'Aliveri une nouvelle unité à gaz à cycle combiné d'une puissance de 370-420 MW, qui devrait être opérationnelle durant l'été 2009.

⁹¹ La capacité installée pour une année donnée équivaut à la capacité installée à la fin de l'année en question. Les sources de ce tableau sont les suivantes: PPC (informations communiquées dans les lettres adressées à la Commission et dans ses rapports annuels 2004 et 2005) pour ce qui concerne le portefeuille de PPC; les déclarations de GEK sur son site web (www.gek.gr) en ce qui concerne Heron (Heron Thermoelectrical possède une centrale de 147 MW ainsi que des centrales fonctionnant à partir de sources d'énergie renouvelables d'une puissance de 109 MW); la République hellénique et le rapport de l'OCDE (tableau 26) pour Hellenic Petroleum (qui possède la centrale Energiaki Thessaloniki de 390 MW ainsi qu'une centrale électrocalogène de 50 MW sur le site d'une raffinerie); le rapport annuel 2006 de l'OCDE sur la Grèce (tableau 26 pour l'année 2005 et les paragraphes correspondants qui n'envisageaient pas la mise en service de nouvelles centrales électrocalogènes en 2006) en ce qui concerne les données relatives aux propriétaires de centrales électrocalogènes (en déduisant la capacité de Hellenic Petroleum à cet égard); et le rapport annuel 2006 de l'OCDE sur la Grèce (tableaux 14, 15 et 21) en ce qui concerne les données relatives aux

CAPACITÉ INSTALLÉE EN FIN D'ANNÉE	2004 (MW)	2004 (%)	2005 (MW)	2005 (%)	2006 MW	2006 (%)
PPC	10 086	91,2 %	10 533	88,6 %	10 919	90,0 %
Hellenic Petroleum	50	0,5 %	440	3,7 %	440	3,6 %
GEK (Heron et Terna)	256	2,3 %	256	2,2 %	256	2,1 %
Centrales électro calogènes	166	1,5 %	166	1,4 %	166	1,4 %
Autres (SER)	Ca. 500	4,5 %	Ca. 500	4,2 %	Ca. 500	4,1 %
Total «réseau interconnecté»	11 052	100 %	11 889	100 %	12 274	100%
Capacité d'interconnexion (importations)	850		850		850	

68. Malgré le fait que les concurrents de PPC planifient de construire d'autres centrales dans le système interconnecté, la situation ne va pas changer de manière significative dans les années à venir. En novembre 2007, PPC a décidé de faire des demandes pour des licences afin de construire dans les années à venir 3300MW de capacité de centrales thermiques, y compris deux nouvelles centrales alimentées au lignite⁹². PPC a aussi annoncé qu'il construirait 285MW de capacité supplémentaire avec des centrales hydroélectriques⁹³. Au total, PPC estime qu'elle continuerait de disposer en 2011 de plus de 75% de la capacité installée dans le système interconnecté⁹⁴.

propriétaires de centrales fonctionnant à partir de sources d'énergie renouvelables (en déduisant la capacité de Heron à cet égard et en partant du principe qu'il n'y pas eu de changement entre 2005 et 2006). Les pourcentages sont arrondis.

⁹² PPC a annoncé sur son site web que, le 13 Novembre 2007, le conseil d'administration de PPC a décidé de faire des demandes auprès de RAE et du Ministère du développement pour des licences de génération pour cinq nouvelles centrales: une centrale alimentée au gaz de 800MW qui doit être installée à Megalopolis (d'ici 2011), une centrale alimentée au lignite de 450MW à installer à Meliti (d'ici 2012), une centrale alimentée au lignite de 450MW avec la technologie du lit fluidisé circulant à installer à Kozani-Ptolemaïda (dici 2012), une centrale alimentée au charbon de 700-800MW à installer à Aliveri (dici 2013), une centrale alimentée au charbon de 700-800MW à installer à Larymna (dici 2014). Les dates de réalisation mentionnées ci-dessous ont été communiquées dans la présentation du PDG Mr. Athanasopoulos sur les "Priorités stratégiques de PPC" faite le 21.11.2007 (disponible sur le site web de PPC).

⁹³ Dans la présentation mentionnée ci-dessus (s.f.91), PPC a annoncé avoir l'intention de construire deux centrales hydroélectriques (125MW à Sykia et 160MW à Pefkofito) en sus des centrales hydroélectriques actuellement en construction et qui devraient être prêtes en 2009-2010 (voir la note de bas de page 90).

⁹⁴ Dans son courriel du 8 Février 2008 à la DG Concurrence, PPC indique qu'il s'attend à voir sa capacité d'ici 2011 décliné légèrement jusqu'à 10854MW, tandis que celle des Producteurs Indépendants grimperait jusqu'à 2131MW. Si l'on assume que la capacité fonctionnant à partir de sources d'énergie renouvelables double (jusqu'à 1000MW), alors la capacité de PPC représentera 77.6% de la capacité total dans le système interconnecté, sans compter la capacité additionnelle fonctionnant à partir de sources d'énergie renouvelables qui sera construite en partie par PPC. Si l'on tient la capacité d'interconnexion effective (que PPC estime égale à 2000MW en 2011), alors la capacité de PPC hormis la capacité additionnelle fonctionnant à partir de sources d'énergie

1.3.2.2. Les processus d'autorisation de nouvelles centrales

(a) Introduction

69. Avant l'adoption de la loi n° 2773/1999, la plupart des centrales étaient construites par PPC et certaines petites centrales électro calogènes ou fonctionnant à partir de sources d'énergie renouvelables seulement étaient autorisées à titre exceptionnel dans le cadre de régimes spécifiques⁹⁵. De nouvelles centrales de PPC ont été autorisées dans le cadre de plans de développement quinquennaux et décennaux approuvés par le conseil d'administration de PPC et le ministre de l'industrie, de l'énergie et des technologies (aujourd'hui devenu ministre du développement).
70. Dans le cadre de la libéralisation du marché de la production et de la fourniture d'électricité, la loi n° 2773/1999 a instauré un nouveau régime d'autorisations: PPC a obtenu une licence de production unique⁹⁶ pour les centrales qui étaient déjà en service ou qui étaient en cours de construction à cette époque. Une autorisation individuelle était requise pour toutes les nouvelles centrales. Deux autres procédures étaient tout de même utilisées pour octroyer des licences pour de nouvelles centrales: d'une part, PPC a obtenu une licence de production globale distincte pour le remplacement de ses centrales en application de la loi n° 3175/2003 (voir point 79) et, d'autre part, cette même loi a permis le lancement d'appels d'offres visant à garantir le maintien d'une capacité suffisante en octroyant des licences et en subventionnant la construction d'unités aptes à garantir la sécurité de l'approvisionnement dans le réseau (voir point 80).). La loi n° 3426/2005 a ensuite peaufiné les règles. En outre, les projets de production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables et les projets de centrales électro calogènes ont toujours été traités différemment.

renouvelables représentera encore au minimum 68% de la capacité totale (génération + interconnection) en 2011.

⁹⁵ Par exemple, en 1994, la loi grecque n° 2244/1994 (Journal officiel de la République hellénique, volume A, numéro 168) a permis aux sociétés privées de ne posséder que des centrales électrocalogènes et des centrales fonctionnant à partir de sources d'énergie renouvelables, représentant une capacité totale de 223 MW. Ces opérateurs ne pouvaient pas vendre librement leur production: en effet, la loi obligeait les gestionnaires des réseaux de transport et de distribution à racheter, selon un tarif réglementé, la totalité de l'électricité produite par les centrales fonctionnant à partir de sources d'énergie renouvelables et les petites centrales électrocalogènes.

⁹⁶ Conformément à l'article 42 de la loi n° 2773/1999, PPC S.A. s'est vue octroyer une licence de production unique qui couvre les centrales électriques appartenant à PPC ou qui, à la date d'entrée en vigueur de la loi n° 2773/1999, étaient en service ou en cours de construction au titre d'un plan de développement quinquennal ou décennal. La décision ministérielle n° A.P.D5/B/F1/oik.1085/24.01.2002 (Journal officiel de la République hellénique 92/B/2002), adoptée en application de l'article 42 de la loi n° 2773/1999, a établi les conditions de la licence de production unique octroyée à PPC S.A.. L'article 8, paragraphe 5, de la loi n° 2941/2003 (Journal officiel de la République hellénique 201/A/12.09.2001), portant modification de l'article 42 de la loi n° 2773/1999, a octroyé à PPC S.A. une licence de production unique provisoire valable jusqu'au 31.07.2005 pour les centrales couvertes par la licence de production unique. L'article 24 de la loi n° 3377/2005 (Journal officiel de la République hellénique 202/A/19.08.2005) a prorogé la validité de cette licence provisoire jusqu'au 31.12.2008.

71. Les paragraphes qui suivent présentent les règles particulières qui s'appliquent aux centrales fonctionnant à partir de sources d'énergie renouvelables et aux autres centrales qui n'entrent pas en concurrence sur le marché de gros, puis abordent le processus d'autorisation des autres centrales.

(b) Licences pour les centrales fonctionnant à partir de sources d'énergie renouvelables et les centrales électro calogènes

72. Les projets de production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables et les centrales électro calogènes ont toujours été traités différemment. Avant la libéralisation, les petites centrales électro calogènes et les centrales fonctionnant à partir de sources d'énergie renouvelables exploitées par des opérateurs autres que PPC étaient autorisées dans le cadre de régimes spécifiques. La loi n° 2773/1999 a accordé aux centrales fonctionnant à partir de sources d'énergie renouvelables un statut particulier sur le marché libéralisé: elles avaient la priorité en matière de distribution si leur capacité était inférieure à 50 MW (elles pouvaient donc vendre la totalité de leur production), le prix de vente de leur production était réglementé et elles n'étaient pas tenues de déposer une demande de licence pour les projets de très petite dimension. La production des centrales électro calogènes était achetée selon des prix réglementés⁹⁷. La loi n° 3486/2006 a instauré plusieurs modifications en vue de faciliter le développement de ces centrales⁹⁸: elle a supprimé le plafond fixé à 50 MW en matière de distribution prioritaire, a rendu le prix d'achat de la production des centrales fonctionnant à partir de sources d'énergie renouvelables et des centrales électro calogènes plus attractif (73 EUR/MWh pour l'énergie éolienne, l'énergie géothermique et la cogénération; 230 EUR/MWh ou plus pour l'énergie solaire), a rationalisé le processus d'octroi de licences et relevé les seuils en dessous desquels une licence n'est pas exigée.

73. Fin 2005, les sources d'énergie renouvelables représentaient une capacité installée d'environ 600 MW dans le réseau interconnecté (dont 405,8 MW de production éolienne) et la cogénération une capacité installée de 216 MW (six auto-producteurs)⁹⁹, soit 5 % et 2 % respectivement de la capacité totale installée dans le réseau interconnecté. La République hellénique avait octroyé des licences en vue d'augmenter la capacité de production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables, ainsi que pour augmenter de 520 MW la capacité de cogénération (voir Tableau 13). Une nouvelle centrale électro calogène était en construction début 2007 et devrait être achevée d'ici juin 2007¹⁰⁰. Dans le réseau non interconnecté, la capacité

⁹⁷ Dans la pratique, seule la production excédentaire des centrales électrocalogènes est achetée selon des prix réglementés puisque les propriétaires de ces centrales consomment également une partie de leur production d'électricité.

⁹⁸ Lettre de la République hellénique du 24 janvier 2007, points 4.16 à 4.19.

⁹⁹ Source: rapport 2006 de l'OCDE sur la Grèce (tableaux 14, 15 et 26). Les six propriétaires de centrales électrocalogènes sont Motor Oil Hellas (49,1 MW), Aluminium de Grèce (11,6 MW), Phosphoric Fertilisers Co. (33 MW), Hellenic Petroleum S.A. (50,1 MW), Hellenic Sugar Industry S.A. (56 MW) et Kavala OIL S.A. (16,5MW).

¹⁰⁰ Mytilineos a publié le 28 mars 2007 un communiqué de presse indiquant notamment qu'elle faisait construire une centrale électrocalogène de 334 MW dont la mise en service était prévue pour juin 2007.

de production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables reposait essentiellement sur l'énergie éolienne (154,2 MW) et la capacité de cogénération était faible, voire inexistante¹⁰¹.

74. Dans la pratique, ce système réglementaire implique que la production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables et la cogénération n'entrent pas directement en concurrence sur le marché de gros: quel qu'en soit le niveau, la production des centrales fonctionnant à partir de sources d'énergie renouvelables et des centrales électro calogènes s'achète selon des prix réglementés.

(c) Licences pour les centrales autres que celles fonctionnant à partir de sources d'énergie renouvelables et les centrales électro calogènes

75. La procédure d'autorisation générale applicable aux centrales a été définie à l'origine par l'article 9, paragraphe 1, de la loi n° 2773/99, qui stipule que «*la construction d'installations de production et la production d'électricité sont autorisées pour toutes les personnes titulaires d'une licence de production d'électricité ou légalement exemptées de cette obligation*»¹⁰². Selon le paragraphe 2 de ce même article, «*la licence de production est délivrée par le ministre du développement sur avis de l'autorité de régulation de l'énergie conformément aux conditions définies par la présente loi et le règlement relatif aux autorisations*». L'article 9 énumère également les critères d'après lesquels l'autorité de régulation de l'énergie doit se forger un avis. Ces règles ont été complétées par plusieurs décrets¹⁰³ et peaufinées par la loi n° 3426/2005. En ce qui concerne les îles non interconnectées, les lois successives ont progressivement réduit le monopole historique de PPC en matière de production d'électricité. Puisque seul le «réseau interconnecté» présente un intérêt pour la

¹⁰¹ Source: rapport 2006 de l'OCDE sur la Grèce (tableaux 14, 15 et 26). Dans ses rapports annuels, PPC indique posséder 30 MW, soit environ un cinquième de la capacité totale de production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables.

¹⁰² Selon les termes de l'article 10 (dérogations à l'obligation d'être titulaire d'une licence de production):

1. Sur décision du ministre du développement rendue sur avis de l'autorité de régulation de l'énergie et publiée au Journal officiel de la République hellénique, des dérogations à l'obligation d'être titulaire d'une licence de production d'électricité peuvent être accordées aux personnes produisant de l'énergie électrique à partir:

- a. d'une centrale de réserve d'une capacité maximale de 900 KW, sachant que ces centrales de réserve ne peuvent fonctionner qu'en cas de panne due à une défaillance du réseau;
- b. de centrales d'une capacité maximale de 2 MW installées par des établissements d'enseignement ou des instituts de recherche à des fins exclusivement éducatives ou expérimentales;
- c. de centrales installées par le Centre pour les sources d'énergie renouvelables à des fins de certification ou de mesure.

2. Le respect des conditions précitées est établi par une décision de l'autorité de régulation de l'énergie. Cette décision est publiée selon les modalités définies dans le règlement relatif aux autorisations.

3. Les centrales électriques d'une capacité maximale de 20 KW sont exemptées.

¹⁰³ Ces règles sont décrites de manière plus détaillée dans le règlement relatif aux autorisations en matière de production et de fourniture d'électricité, mis en application par la décision ministérielle n° D5-HL/B/F.1/oik. 17951/08.12.2000 (Journal officiel de la République hellénique 1498/B/8.12.2000). En ce qui concerne les îles autonomes, un régime spécifique d'autorisations s'applique.

présente décision (voir point 65), les paragraphes qui suivent ne se concentreront que sur cette partie du réseau.

76. En principe, pour ce qui concerne le réseau interconnecté, tout opérateur (qu'il s'agisse de PPC ou non) peut déposer une demande de licence de production d'électricité à partir de n'importe quelle technologie dans une nouvelle centrale¹⁰⁴. PPC et certaines entités privées ont demandé et obtenu des licences de production: PPC a obtenu des licences individuelles pour plusieurs nouvelles centrales au gaz¹⁰⁵ et onze entités ont obtenu des licences pour des centrales au gaz¹⁰⁶. En revanche, sur ces onze entités, une seule a construit une centrale à ce jour (Hellenic Petroleum, pour sa centrale Energiaki Thessaloniki, voir point 66) et une autre (Mytilineos¹⁰⁷) a annoncé en mars 2007 qu'elle avait démarré les travaux de construction d'une nouvelle centrale¹⁰⁸. Ces onze licences accordées à des concurrents potentiels de PPC ont été délivrées à la suite d'un appel de propositions lancé par l'autorité de régulation de l'énergie en 2001 et qui, aussi étonnant que cela puisse paraître (vu la neutralité de la loi à l'égard des technologies), excluait les centrales utilisant certaines technologies, et notamment les centrales au lignite¹⁰⁹. D'autres licences ont été délivrées depuis 2001

¹⁰⁴ Attica constitue un cas particulier puisque l'article 5 de la loi n° 2244/1994 interdit l'exploitation et la création de nouvelles centrales électriques utilisant des combustibles solides à l'exception de la biomasse ou de centrales utilisant des combustibles liquides.

¹⁰⁵ Le 16.7.2003, le ministre du développement a délivré la licence de production d'électricité n° A.P.D5/HL/A/F7/770/12555 à PPC S.A. pour une centrale à cycle combiné alimentée au gaz naturel d'une capacité de 400 MW à Lavrion. Le 4.11.2003, le ministre du développement a délivré la licence de production n° A.P.D5/HL/A/F7/19660 à PPC S.A. pour installer une centrale à turbines à gaz d'une capacité totale de 120 MW jusqu'à la mise en service de la centrale à cycle combiné d'une capacité nominale de 400 MW à Lavrion.

¹⁰⁶ Réponse de la République hellénique à la lettre de mise en demeure, page 5. Les licences ont été délivrées pour des centrales de taille moyenne et de grande taille alimentées au gaz naturel d'une capacité totale approximative de 4 114 MW dans le réseau interconnecté.

¹⁰⁷ Le 28 mars 2007, l'entreprise grecque Mytilineos a publié un communiqué de presse annonçant la création d'une entreprise commune avec le producteur d'électricité espagnol Endesa aux fins de la production et de la fourniture d'électricité en Grèce et dans d'autres pays d'Europe du Sud-Est. Le communiqué de presse indique que l'entreprise commune disposera de la centrale électrologène que Mytilineos fait construire (voir note de bas de page 100), d'une centrale électrique alimentée au gaz naturel de 430 MW qui est actuellement en construction et qui sera chevé en juin 2009, d'une centrale au charbon de 600 MW, ainsi que d'un portefeuille de projets de centrales basées sur les énergies renouvelables. Le communiqué de presse publié simultanément par Endesa énumère les mêmes actifs. L'entreprise commune appartiendrait à Endesa à hauteur de 50,01 % et à Mytilineos à hauteur de 49,99 % .

¹⁰⁸ En parallèle, PPC a mis en service des centrales au gaz d'une capacité supérieure à 1 800 MW depuis 1999 (lettre de la République hellénique du 20 juin 2006, réponse à la question 15).

¹⁰⁹ L'autorité grecque de régulation de l'énergie a lancé en 2001 un appel à propositions ouvert jusqu'au 19 février 2001 concernant la création de nouvelles capacités de production d'électricité. Cet appel stipulait expressément que:

«à ce stade, l'autorité de régulation de l'énergie examine les demandes de licences de production émanant:

d'unités thermoélectriques fonctionnant au gaz naturel,

d'unités hydroélectriques de toute taille,

d'unités fonctionnant à partir de sources d'énergie renouvelables,

de petites unités de cogénération et d'auto-production».

pour des centrales à cycle combiné alimentées au gaz naturel, ainsi que pour une turbine à gaz à circuit ouvert. Globalement, 21 licences représentant une capacité totale de 5 930 MW avaient été délivrées en mars 2006 (voir tableau ci-après), mais une seule centrale (Energiaki Thessaloniki) avait effectivement été construite et, un an plus tard, la construction d'une autre était annoncée¹¹⁰.

Tableau 13¹¹¹ - Licences de production octroyées à la fin mars 2006 pour des centrales autres que celles fonctionnant à partir de sources d'énergie renouvelables

TECHNOLOGIE	CAPACITÉ (MW)
Cycle combiné au gaz naturel	5 190
Turbines à gaz à circuit ouvert (une centrale)	220
Centrales électro calogènes d'autoproduiteurs	520
Total	5 930

77. Trois demandes distinctes ont été déposées pour des centrales au lignite dans le cadre de la procédure d'autorisation et elles ont toutes été rejetées. Lors de son examen de ces demandes, l'autorité de régulation de l'énergie a notamment estimé que la capacité financière des demandeurs était insuffisante et que les quantités de lignite prévues pour les projets étaient insuffisantes ou pas suffisamment démontrées. Elle a également formulé des recommandations défavorables aux deux premières demandes, au motif que les projets feraient davantage augmenter les émissions de CO₂ que des centrales au gaz, mais n'a cependant pas considéré les émissions de CO₂ comme un motif de rejet de la troisième demande¹¹². Une autre demande (déposée par EFT Hellas)

Un communiqué de presse publié par l'autorité de régulation de l'énergie le 23 avril 2001, c'est-à-dire après la sélection des propositions, indique que tous les projets retenus concernaient des centrales alimentées au gaz naturel. Le communiqué de presse indique explicitement que les projets concernant des centrales au lignite n'ont pas été retenus parce que ce type de centrales n'était pas prévu dans les conditions de l'appel. Aucun autre appel de propositions concernant la création de nouvelles capacités de production d'électricité n'a été lancé par l'autorité de régulation de l'énergie .

¹¹⁰ Centrale de Mytilineos d'une capacité de 430 MW (voir note de bas de page 107).

¹¹¹ Source: Ministère du développement, repris dans le tableau 23 du rapport 2006 de l'OCDE sur la Grèce.

¹¹² Source: Lettre de la République hellénique du 22.11.2005, réponses aux questions 5 et 7. En 2001, l'autorité de régulation de l'énergie a rendu la décision n° PA-0894/3.4.2001 rejetant la demande n° C 105/17.12.2001 déposée par la société Pure Energy Hellas S.A. pour la construction à Koumouthekra, dans la municipalité de Zacharo (préfecture d'Ileia), d'une centrale à cycle combiné à gazéification intégrée (alimentée par du gaz de synthèse produit à partir du lignite national) d'une capacité de 130 MW. En 2004, l'autorité de régulation de l'énergie a rendu la décision n° PA-1893/2.6.2004 rejetant la demande n° C. 448/17.3.2003 déposée par la société Bio Park S.A. pour la construction, à proximité du village de Vegora dans la préfecture de Flórina, d'une centrale à lit fluidisé circulant (LFC) alimentée au lignite d'une capacité de 128 MW. En 2005, l'autorité de régulation de l'énergie a rendu l'avis n° PA-2850/11.10.2005 rejetant la demande n° C 915/13.4.2005 déposée par la société Hellenic Energy Hercules S.A. pour la construction, à

concernant une centrale au lignite est toujours à l'examen¹¹³. PPC a indiqué que la dernière demande a reçu un avis positif de l'autorité de régulation de l'énergie¹¹⁴. La procédure d'appel d'offres concernant le gisement de lignite de Vevi a ouvert, pour la première fois, la possibilité pour les concurrents de PPC d'avoir accès à une certaine quantité de lignite et plusieurs d'entre eux envisagent de construire de nouvelles centrales au lignite¹¹⁵. Un postulant aux droits d'exploitation du gisement de Vevi, Heron Thermoelectric, a déjà déposé le 26 mars 2007 une demande de licence pour une centrale de 460 MW alimentée au lignite et à la biomasse. Cette procédure est abordée de manière plus approfondie aux points 209 et 222 ci-après.

78. Le ministère du développement n'a donc jusqu'à présent délivré de nouvelles licences que pour des centrales au gaz.
79. Indépendamment des règles générales applicables en matière d'autorisation des nouvelles unités de production, conformément à l'article 23, paragraphe 12, de la loi n° 3175/2003, PPC s'est vue délivrer un permis global de production de 1 600 MW afin de renouveler et remplacer la capacité d'unités anciennes. Alors que la Grèce indique que ce remplacement concerne 1 200 MW produits par des centrales au gaz naturel et seulement 400 MW par des centrales au lignite¹¹⁶, l'article 23 de la loi n° 3175/2003 ne précise à aucun moment les technologies à employer par PPC¹¹⁷. Selon la République hellénique, PPC a déjà décidé de construire une centrale au lignite de [300-500] MW¹¹⁸. PPC a indiqué que cette nouvelle centrale pourrait être construite dans la région de Flórina [...] ¹¹⁹. En novembre 2007, PPC a annoncé qu'elle allait demander à RAE et au Ministère du développement des licences de génération

proximité du district municipal d'Akritohori de la municipalité de Koroni (préfecture de Messénie), d'une centrale à cycle vapeur supercritique alimentée au lignite d'une capacité de 600 MW.

¹¹³ La demande n° C 1077/18.7.2005 a été déposée par EFT Hellas S.A. en vue d'obtenir une licence de production d'électricité pour une centrale LFC alimentée au lignite et à la biomasse d'une capacité de 200 MW située dans la municipalité d'Amynteon (préfecture de Flórina). D'après les renseignements communiqués dans la demande, le lignite proviendra des mines locales de la région d'Amynteon (Lignite Mines Achlada S.A.) et, à titre secondaire, des importations de lignite sous forme de briquettes.

¹¹⁴ Lettre de PPC du 19 janvier 2007, point 3.1.

¹¹⁵ Voir la note de bas de page 44 pour connaître la liste des six candidats à l'obtention des droits d'exploitation du gisement de Vevi. Un soumissionnaire (TERNNA) a inclus dans son offre un plan d'exploitation prévoyant la construction d'une centrale alimentée au lignite. Un autre candidat (le consortium Mytilineos-Endesa) a indiqué avoir l'intention de construire une centrale au charbon d'une capacité de 600 MW (voir note de bas de page 107). Enfin, un troisième soumissionnaire, «Heron Thermoelectric», a déposé le 26 mars 2007 une demande de licence pour une centrale de 460 MW alimentée au lignite et à la biomasse.

¹¹⁶ Lettre de la République hellénique du 22.11.2005, réponse à la question 4.

¹¹⁷ Il y a lieu de relever que PPC doit retirer une capacité de 610 MW des centrales au lignite au cours des [5-10] prochaines années, et plus précisément entre [2010-2020] et [2010-2020] (Lettre de la République hellénique du 22.11.2005, réponse à la question 10).

¹¹⁸ Lettre de la République hellénique du 22.11.2005, réponse à la question 10.

¹¹⁹ Lettre de PPC du 19 janvier 2007, point 2.13.

pour deux centrales de 450MW alimentées au lignite, appelées Florina II et Ptolemaida V¹²⁰.

80. Enfin, la Grèce a adopté une procédure d'appel d'offres distincte dans le but de garantir une puissance de réserve et, ainsi, d'octroyer des licences à des unités de production nouvelles exclusivement destinées à assurer la sécurité du réseau¹²¹. Conformément à l'article 15, paragraphe 4, de la loi n° 2773/99, modifié par l'article 23, paragraphe 9, de la loi n° 3175/03, HTSO est autorisé à engager des procédures d'appels d'offres et à conclure des accords de mise à disposition de capacités afin de garantir la disponibilité à long terme de centrales électriques suffisantes ainsi que des marges suffisantes de puissance de réserve. Au titre de ces accords, les producteurs d'électricité sont tenus, moyennant finance, de mettre à disposition, à une date donnée, un certain niveau de capacité d'une nouvelle centrale électrique pendant une durée déterminée. Cette procédure a été confirmée par la loi n° 3426. La capacité maximale à mettre à disposition au titre de ces accords conclus avec HTSO est fixée au départ à 900 MW et peut être augmentée de 400 MW maximum. Un appel d'offres particulier doit être organisé par HTSO pour chaque bloc (sachant que PPC est exclue du premier bloc de 900 MW et que sa participation est plafonnée à 200 MW pour le deuxième bloc de 400 MW). Les unités à sélectionner dans le cadre de ces appels d'offres seront des unités concurrentes de PPC sur le marché de gros. Le 22 février 2007, quatre candidats¹²² ont soumis des offres pour le premier bloc.
81. Puisque le premier appel d'offres n'allait pas être lancé immédiatement et que la Grèce devait répondre à des besoins urgents, HTSO a lancé fin 2003 un autre appel d'offres (dont PPC a été exclue) sous la supervision de l'autorité de régulation de l'énergie et sélectionné Heron Thermoelectrical pour la construction d'une centrale au gaz de 150 MW, qui est entrée en service fin 2004. Selon la République hellénique¹²³, contrairement aux unités à sélectionner dans le cadre de la procédure décrite ci-dessus, cette unité est principalement une unité de réserve qui ne peut vendre qu'occasionnellement au marché de gros lorsque HTSO estime ne pas en avoir besoin pour assurer la sécurité et la fiabilité du réseau¹²⁴. Cette unité n'exerce donc pas à ce stade de pressions concurrentielles sur les unités de PPC sur le marché de gros.
82. Par conséquent, le régime d'octroi de licences concernant les centrales autres que les centrales électro calogènes et les centrales fonctionnant à partir de sources d'énergie renouvelables a été ouvert à tous, tout en réservant un traitement particulier à PPC, et

¹²⁰ Voir la note de bas de page 92.

¹²¹ Lettre de la République hellénique du 22.11.2005, réponse à la question 14.

¹²² D'après les éléments d'information communiqués par PPC le 4 avril 2007, ces quatre candidats étaient Heron Thermoelectrical (filiale de TERNA) et trois entreprises communes entre des producteurs italiens et espagnols et des partenaires grecs: Energiaki Thisvis (impliquant Edison, Elliniki Technodomiki et Viohalco), Energiaki of Corinth (impliquant Iberdrola et Motor Oil) et Enelco (impliquant Enel et le groupe Kopelouzou).

¹²³ Lettre de la République hellénique du 24 janvier 2007, point 4.6.

¹²⁴ En effet, GEK (voir www.gek.gr) a annoncé en janvier 2007 que Heron commencerait à vendre sur le marché «day-ahead».

n'a jusqu'à présent donné lieu à l'octroi que de licences de production pour des centrales au gaz, à l'exception de PPC qui a obtenu une licence pour la construction de centrales au lignite.

(d) Conclusion concernant l'octroi de licences

83. En résumé, le régime d'octroi de licences opère une distinction entre, d'une part, les centrales qui n'entrent pas en concurrence sur le marché de gros (les centrales électro calogènes, les centrales fonctionnant à partir de sources d'énergie renouvelables et une centrale de réserve) et, d'autre part, les autres centrales qui entrent en concurrence sur le marché de gros. La deuxième catégorie a été ouverte à tous, tout en réservant un traitement particulier à PPC, et n'a jusqu'à présent donné lieu à l'octroi que de licences de production pour des centrales au gaz, à l'exception de PPC qui a obtenu une licence pour la construction de centrales au lignite.

1.3.2.3. La production réelle et le rôle spécifique du lignite

84. Puisqu'une seule grande centrale¹²⁵ contribuant à la production totale d'électricité de la Grèce n'appartient pas à PPC, la production réelle y est presque exclusivement assurée par les unités de PPC. Les sources alternatives d'électricité sont la centrale Energiaki Thessaloniki ainsi que les petites unités électro calogènes et les unités fonctionnant à partir de sources d'énergie renouvelables qui produisent moins de 4 % de la production totale d'électricité. Le tableau ci-dessous montre, séparément pour PPC et les autres parties, la part de la production assurée par les différentes sources d'énergie.

Tableau 14¹²⁶: La production réelle d'électricité en Grèce

	2004	2005	2006 ¹²⁷
PRODUCTION DE PPC			
Centrales thermoélectriques	47 532	47 493	45 694
- Lignite	32 388	31 977	29 095
- Pétrole	7 088	7 862	8 043
- Gaz naturel	8 055	7 654	8 557

¹²⁵ Il s'agit de la centrale au gaz Energiaki Thessaloniki d'une capacité de 390 MW appartenant à Hellenic Petroleum. La centrale au gaz de 147 MW de Heron Thermo-electrical contribue principalement aux réserves et ne produit donc pas beaucoup d'électricité.

¹²⁶ Source: Lettre de la République hellénique du 24 janvier 2007, tableau 3.

¹²⁷ Chiffres provisoires sur douze mois.

Centrales hydroélectriques	4 921	5 367	6 276
Formes d'énergie alternatives	76	74	61
TOTAL PPC	52 529	52 934	52 031
PRODUCTION DES AUTRES PARTIES	1 295	1 735	3 542
- Thermique	19	298	1 588
- Sources d'énergie renouvelables	1 276	1 437	1 954
PRODUCTION TOTALE	53 824	54 669	55 573
Production d'électricité à partir de lignite en pourcentage de la consommation totale	57,2 %	54,7 %	48,7 %
Production d'électricité à partir de lignite en pourcentage de la production totale d'électricité de la Grèce	60,2 %	58,5 %	52,4 %
Production d'électricité à partir de lignite en pourcentage de la production totale d'électricité de la Grèce dans le réseau interconnecté	66,0 %	64,7 %	59,7 %
Production de PPC en pourcentage de la production totale	96,86 %	96,83 %	93,6 %
Production de PPC en pourcentage de la production totale à partir de sources autres que les énergies renouvelables	99,96 %	99,4 %	97,0 %

85. Le «Tableau 14: La production réelle d'électricité» montre en premier lieu la position dominante de PPC dans le secteur de la production d'électricité en Grèce: PPC produit en effet plus de 93 % de la production totale d'électricité de la Grèce. Deuxièmement, si l'on ne tient compte que des sources de production dont les prix ne sont pas réglementés (c'est-à-dire en excluant les sources d'énergie renouvelables), PPC représente 97 %¹²⁸ de la production totale d'électricité en 2006, plus de cinq ans après la libéralisation.
86. Le «Tableau 14: La production réelle d'électricité» montre également, comparativement au "Tableau 11: Capacité installée le rôle très spécifique du lignite dans le réseau interconnecté. Dans les îles autonomes, il existe peu d'alternatives aux centrales au pétrole pour produire de l'électricité. En revanche, dans le «réseau interconnecté», des centrales fonctionnant à partir de différents combustibles sont disponibles et les centrales au lignite représentent une proportion nettement plus importante de la production réelle (environ 60 %¹²⁹) que la capacité installée (43 %).

¹²⁸ Les 3 % restants, correspondant à un peu plus de 1 500 GWh, ont été produits par Energiaki Thessaloniki (source: Lettre de la République hellénique du 24 janvier 2007, point 4.2).

¹²⁹ En fait, le niveau était supérieur à 60 % toutes les années sauf en 2006. En ce qui concerne l'année 2006, PPC a estimé que la baisse de la production d'électricité à partir de lignite était due à des circonstances particulières et prévoyait début 2007 que cette production augmenterait de nouveau courant 2007 pour atteindre près de [20-40] TWh (source: Lettre de PPC du 4 avril 2007, section 1.1). Voir les points 49 et 53 pour de plus amples explications. Les données fournies par PPC le 8 Février 2008 montrent que le niveau pour 2006 était finalement [55-60]% mais qu'en 2007 la

Ces chiffres démontrent que les centrales au lignite apportent la puissance de base: ce sont ces centrales qui sont appelées à fonctionner le plus souvent, pour ne dire pas sans interruption. Dans la mesure où l'on peut supposer que les centrales les moins coûteuses fonctionnent plus que les autres¹³⁰, cela tend à démontrer que les centrales au lignite sont les moins coûteuses.

87. Les coûts moyens de production d'électricité de PPC (EUR/MW) sont repris dans le tableau ci-dessous. Ils confirment que les unités alimentées au lignite sont nettement moins coûteuses que les autres unités.

Tableau 15¹³¹: Coût de production des technologies utilisées dans les centrales de PPC

Coût unitaire moyen (EUR/MWh)	Réseau interconnecté				Réseau non interconnecté
	FIOUL	GAZ	LIGNITE	HYDRO	FIOUL ET GAZOLE
	[30-60]	[50-80]	[20-50]	[30-60]	[90-120]

88. Cela est confirmé par plusieurs rapports annuels de PPC où il est dit que PPC «jouit d'un avantage concurrentiel en termes de coût du fait de l'utilisation du lignite à des fins de production d'électricité»¹³². Il était encore confirmé fin 2006 que le lignite représente «un combustible stratégique essentiel pour PPC» en raison, notamment, de son faible coût d'extraction dû à l'exploitation à ciel ouvert et aux conditions globales d'exploitation, de la stabilité de son coût par rapport au coût d'achat d'autres combustibles, et notamment du pétrole et du gaz naturel, ainsi que de sa faible teneur en soufre qui le rend moins préjudiciable à l'environnement dans les bassins miniers et leurs environs¹³³.

génération au lignite représentait [60-65]% de la génération totale dans le système interconnecté, soit à nouveau plus de 60%

¹³⁰ Les centrales hydroélectriques constituent un cas particulier dans la mesure où elles dépendent de la quantité d'eau disponible, but mais toutes les autres centrales peuvent théoriquement fonctionner à tout moment, selon le coût du combustible.

¹³¹ Informations communiquées par PPC pour l'année 2001. Entre-temps, le coût du fioul, du gazole et du gaz sur les marchés de gros a augmenté de manière substantielle tandis que l'approvisionnement en lignite (provenant essentiellement de la production interne des mines exploitées par PPC) est resté stable. Le coût du lignite est en effet resté conforme au prix auquel PPC proposait l'électricité produite à partir de lignite sur le marché «*day-ahead*» (voir point 89).

¹³² Source: rapports annuels 2003 et 2004 de PPC, partie introductive «PPC S.A. de nos jours». La partie correspondante du rapport annuel 2005 indique que, «puisque la société exploite la quasi-totalité [du lignite] provenant des mines qui lui appartiennent, le coût de production du lignite est le coût le plus conséquent pour cette source particulière de production d'électricité thermique».

¹³³ Source: Présentation du D^r Konstantinos Kavouridis, vice-président d'Euracoal, ancien directeur général des mines chez PPC (voir le rapport annuel de PPC), lors du troisième dialogue sur le charbon qui s'est tenu à Bruxelles le 18 octobre 2006. Présentation disponible sur le site web d'Euracoal à l'adresse www.euracoal.be.

89. L'avantage dont PPC bénéficie grâce au lignite ressort également de manière claire des offres qu'elle soumet sur le marché de gros, le prix moyen de ces offres étant de [20-50]EUR/MWh¹³⁴.
90. Fin 2005, PPC possédait et exploitait sept centrales au lignite d'une capacité totale installée de 5 288 MW, représentant environ 43 % de la capacité de production totale installée dans le «réseau interconnecté» et 38 % de la capacité de production totale installée en Grèce. Ces centrales au lignite sont situées à proximité des mines pour lesquelles PPC est titulaire de droits exclusifs afin de réduire les frais de transport et de faciliter l'approvisionnement en lignite. PPC a conçu ses centrales au lignite destinées à brûler le lignite produit dans les mines voisines en tenant compte de la valeur calorifique particulière et des autres caractéristiques du lignite de façon à maximiser l'efficacité des opérations et à minimiser les émissions. La durée de vie utile d'une centrale thermique est d'environ 45 ans, et PPC ne prévoit pas d'arrêter définitivement des centrales avant 2010¹³⁵.
91. PPC a fait construire et exploite les centrales au lignite suivantes¹³⁶:
- centrales de Megalopolis (capacité totale de 850 MW) approvisionnées par les mines de lignite de Megalopolis (environ 250 millions de tonnes de réserves de lignite, soit un rapport d'environ 300 kt de réserves par MW de capacité installée);
 - centrales de Ptolemais, LIPTOL (LKDM), Kardias et Agios Dimitrios (capacité totale de 3 508 MW) approvisionnées par les mines de lignite de Ptolemais Main Field, Ptolemais Kardias et Ptolemais South Field (environ 1 500 millions de tonnes de réserves de lignite au total, soit un rapport d'environ 400 kt de réserves par MW de capacité installée);
 - centrales de Amynteon-Filota (capacité totale de 600 MW) approvisionnées par la mine de lignite Amynteon (environ 375 millions de tonnes de réserves, soit un rapport d'environ 600 kt de réserves par MW de capacité installée);
 - centrale de Flórina-Meliti (330MW) approvisionnée par la mine privée d'Achlada (environ 100 millions de tonnes de réserves de lignite, soit un rapport d'environ 300 kt de réserves par MW de capacité installée) et par une des mines de PPC dans la région de Flórina, également dénommée Achlada¹³⁷.

¹³⁴ Lettre de PPC du 19 janvier 2007, point 5.10.

¹³⁵ Lettre de la République hellénique du 22.11.2005, réponse à la question 10. Voir également le Tableau 16.

¹³⁶ Des présentations techniques et des photos des centrales au lignite sont disponibles sur l'internet à l'adresse <http://www.industcards.com/st-coal-greece.htm>

¹³⁷ Il y a lieu de relever que la conception et la construction de la centrale de Flórina ont tenu compte des caractéristiques qualitatives de l'ensemble des gisements de la région de façon à pouvoir utiliser le lignite provenant de tous ces gisements.

Tableau 16¹³⁸: Centrales au lignite de PPC

	Centrale	Capacité installée (MW)	Capacité de production (MW)	Année prévue de la fin de la durée de vie (d'après les réserves restantes)
AIS LIPTOL	I	10	8	[2010-2030]
	II	33	30	[2010-2030]
AIS PTOLEMAIS	I	70	64	[2010-2030]
	II	125	116	[2010-2030]
	III	125	116	[2010-2030]
	IV	300	274	[2010-2030]
AIS KARDIA	I	300	275	[2010-2030]
	II	300	275	[2010-2030]
	III	325	300	[2010-2030]
	IV	325	300	[2010-2030]
AIS AGIOS DIMITRIOU	I	300	274	[2020-2040]
	II	300	274	[2020-2040]
	III	310	283	[2020-2040]
	IV	310	283	[2020-2040]
	V	375	342	[2030-2050]
AIS AMYNDEON	I	300	273	[2020-2040]
	II	300	273	[2020-2040]
AIS MELITI	I	330	292	[2030-2050]
AIS MEGALOPOLI A	I	125	113	[2010-2020]
	II	125	113	[2010-2020]
	III	300	270	[2010-2020]
AIS MEGALOPOLI B	IV	300	260	[2020-2040]
TOTAL		5 288	4 808	

92. PPC a régulièrement fait construire de nouvelles centrales au lignite dans le passé. Les dernières à avoir été mises en service sont les suivantes: la centrale électrique à vapeur Megalopolis B de 300 MW (centrale IV) en 1991, l'unité V de 375 MW de la centrale électrique à vapeur Agios Dimitrios en 1997 et la centrale électrique à vapeur Meliti de 330 MW (Flórina 1) en 2003. Une dizaine d'années (dont environ cinq années de construction) se sont écoulées entre la phase de planification et la mise en service des dernières centrales de PPC¹³⁹.
93. Ces nouvelles constructions régulières sont logiques compte tenu du faible coût de la production d'électricité à partir de lignite et ont de fortes chances de se poursuivre vu le vif intérêt dont fait preuve PPC (voir section 1.2.4) pour obtenir de nouveaux droits d'exploitation sur d'autres gisements de lignite, exploiter ces gisements et construire

¹³⁸ Source: Lettre de la République hellénique du 24 janvier 2007, tableau 2.

¹³⁹ La centrale Agios Dimitrios V a été prévue en 1990, construite de 1993 à 1997 et mise en service en 1997. La centrale Meliti a été prévue en 1994, commandée en 1998 et mise en service en 2003. Sources: Réponse de la République hellénique à la lettre de mise en demeure, point 5.7, informations des fabricants (Alstom) disponibles sur: [http://www.power.alstom.com/home/turnkey_plants/turnkey_plant___steam/fossil_fuel_condensing/case_studies/Flórina/](http://www.power.alstom.com/home/turnkey_plants/turnkey_plant___steam/fossil_fuel_condensing/case_studies/Flórina/6764.EN.php?languageId=EN&dir=/home/turnkey_plants/turnkey_plant___steam/fossil_fuel_condensing/case_studies/Flórina/).

de nouvelles centrales pour brûler ce lignite et produire de l'électricité¹⁴⁰. En d'autres termes, l'intérêt concurrentiel du lignite ne disparaîtra pas pour PPC.

94. En ce qui concerne les concurrents de PPC, ils n'ont pas encore eu la possibilité de construire des centrales fonctionnant au lignite. La République hellénique et PPC ont reconnu que les concurrents de PPC sont intéressés par la production d'électricité à partir de lignite, à tout le moins pour disposer de diverses sources de combustibles pour leur permettre de diversifier leurs risques¹⁴¹.

1.3.3. *Les importations*

95. Compte tenu de l'absence d'installations de production suffisamment importantes pour concurrencer celles de PPC, les importations représentent théoriquement une source de concurrence pour PPC. Cependant, ainsi que l'indique le point 58, les importations représentent une part plutôt modeste de la consommation totale (7 %). Les paragraphes qui suivent indiquent comment l'électricité peut être importée en Grèce¹⁴².
96. Le réseau de transport interconnecté grec est relié aux réseaux de transport de l'Albanie, de la Bulgarie, de l'ancienne République yougoslave de Macédoine, du nord de la Grèce et de l'Italie¹⁴³. La capacité totale des dispositifs d'interconnexion du Nord est de 600 MW. L'interconnexion avec l'Italie comprend une ligne de transmission en courant continu (CC) d'une capacité maximale de 500 MW¹⁴⁴. La capacité totale d'interconnexion s'élève donc à 1 100 MW. Un nouveau dispositif d'interconnexion destiné à relier le réseau grec au réseau turc est en construction (environ 200 MW) et devrait être opérationnel en 2008¹⁴⁵.
97. Les importateurs peuvent aussi bien être de gros clients éligibles que des fournisseurs en gros. Les fournisseurs doivent obtenir une licence d'importation auprès du ministre du développement, qui en a délivré douze¹⁴⁶. Si tout fournisseur titulaire d'une licence peut importer de l'électricité en Grèce, seule PPC peut en exporter à partir de la

¹⁴⁰ [...].

¹⁴¹ Lettre de la République hellénique du 24 janvier 2007, point 1.3, Lettre de PPC du 19 janvier 2007, point 3.3.

¹⁴² Source: autorité de régulation de l'énergie.

¹⁴³ Jusque fin 2004, le réseau grec ne fonctionnait pas de manière synchrone avec l'UCTE (Union pour la coordination du transport de l'électricité, couvrant la plupart des États membres de l'UE) suite aux dégâts causés aux réseaux de transport de la Croatie et de la Bosnie-et-Herzégovine par les conflits du début des années 1990. Ce lien a été rétabli fin 2004.

¹⁴⁴ La capacité relative aux importations de la Grèce en provenance d'Italie s'élève à 500 MW, tandis que la capacité relative aux exportations de la Grèce vers l'Italie est plafonnée à 300 MW en raison de contraintes inhérentes au réseau italien.

¹⁴⁵ Lettre de la République hellénique du 24 janvier 2007, annexe.

¹⁴⁶ Fin 2005 (source: lettre de la République hellénique du 21 novembre 2005), le ministre du développement avait délivré 12 licences d'importation d'électricité représentant 2 658 MW au total.

Grèce¹⁴⁷. Toutefois, le transport de l'électricité importée est limité en raison de la capacité limitée des dispositifs d'interconnexion. En outre, PPC bénéficie de droits d'importation réservés sur la majeure partie de la capacité d'interconnexion aux frontières du Nord.

98. Plus précisément, la capacité d'importation de 600 MW des dispositifs d'interconnexion du nord de la Grèce est répartie¹⁴⁸ comme suit¹⁴⁹: 200 MW sont destinés aux entités autres que PPC et sont attribués chaque année dans le cadre d'une procédure d'appel d'offres aux clients et fournisseurs licenciés autres que PPC¹⁵⁰, tandis que la majeure partie de la capacité restante est attribuée à PPC¹⁵¹. En vertu du traité instituant la Communauté de l'énergie, le règlement (CE) n° 1228/2003 sera applicable à partir du 01 Juillet.2007 aux échanges d'électricité de la Grèce avec l'Albanie et l'ancienne République yougoslave de Macédoine. De même, la Bulgarie étant un État membre de l'UE depuis le 01 Janvier 2007, le règlement (CE) n° 1228/2003 doit également s'appliquer aux échanges entre la Grèce et la Bulgarie. La répartition de la capacité des dispositifs d'interconnexion du Nord devra donc être effectuée de manière non discriminatoire dans un avenir proche.
99. En ce qui concerne le dispositif d'interconnexion Italie/Grèce, la capacité est répartie entre les gestionnaires des réseaux de transport (GRT) italien et grec. La moitié de la capacité est attribuée par le GRT italien et l'autre moitié par HTSO à la suite d'une procédure d'adjudication, à laquelle les fournisseurs licenciés en Grèce et les clients éligibles grecs peuvent participer. Dans la pratique, la capacité d'importation de la Grèce en provenance d'Italie est limitée à 300 MW.
100. En résumé, un maximum de 500 MW pourrait théoriquement être importé à ce jour par les entités autres que PPC, lesquelles devraient avoir accès à 900 MW dans un avenir proche, sachant que la capacité intérieure installée s'élève à 12 058 MW. En d'autres termes, la capacité d'importation représente 7,5 % de la capacité intérieure totale installée et 6,9 % de la somme de la capacité intérieure totale et de la capacité d'importation (12 958 MW).
101. L'autorité de régulation de l'énergie a indiqué que, dans la pratique, le dispositif d'interconnexion Italie/Grèce était surtout utilisé pour les exportations à destination de

¹⁴⁷ Le code électrique prévoit que seuls les producteurs sont en droit d'exporter de l'électricité ou d'en faire transiter par la Grèce.

¹⁴⁸ Cette répartition n'est pas effectuée pour chaque dispositif d'interconnexion mais globalement pour tous les dispositifs d'interconnexion.

¹⁴⁹ Les règles applicables comprennent les dispositions transitoires de l'article 177 du code électrique (Journal officiel B' 1440/2001) ainsi qu'une décision ministérielle du 22 octobre 2001.

¹⁵⁰ En 2004, les gros clients éligibles (trois entités) ont obtenu 103 MW tandis que les fournisseurs (cinq entités) en ont obtenu 97. En 2005, les gros clients éligibles (quatre entités) ont obtenu 149 MW et les fournisseurs (trois entités) 51 MW.

¹⁵¹ Plus précisément, 220 MW sont attribués chaque année à PPC et 150 MW chaque jour. Les fournisseurs et les clients éligibles peuvent avoir accès aux 30 MW restants au jour le jour, ainsi qu'à toute capacité attribuée annuellement à une entité qui fait savoir sur le marché «*day-ahead*» qu'elle ne l'utilisera pas. Les entités autres que PPC n'ont ainsi un accès garanti qu'à 220 MW annuellement et 30 MW quotidiennement.

l'Italie, tandis que les dispositifs d'interconnexion du Nord l'étaient surtout pour les importations en Grèce. En effet, le prix élevé de l'électricité sur le marché de gros italien a rendu les importations de la Grèce en provenance d'Italie peu intéressantes d'un point de vue commercial. Cette situation a changé en 2006 et les importations en provenance d'Italie sont devenues bien plus fréquentes. Il n'en demeure pas moins que les importations n'ont représenté que 7 % de la consommation totale, soit plus ou moins la même proportion que par rapport à la somme de la capacité intérieure totale et de la capacité d'importation.

102. En conclusion, les importations représentent une source de concurrence limitée.

1.3.4. *Le marché de gros*

103. La mise en œuvre de la loi n° 3175/2003 a donné lieu à l'adoption, en mai 2005, d'un code régissant les transactions d'électricité¹⁵² qui a créé, à partir de mai 2005, un marché «*day-ahead*» obligatoire («*pool*») pour tous les vendeurs et acheteurs d'électricité dans le réseau interconnecté. En d'autres termes, dans le réseau interconnecté, tous les vendeurs d'électricité (producteurs, clients autosuffisants et importateurs) doivent vendre toutes les heures leur électricité disponible le lendemain et tous les acheteurs (fournisseurs d'électricité au détail, exploitants de centrales hydrauliques, exportateurs et clients autosuffisants) doivent acheter toutes les heures l'électricité nécessaire pour répondre à leurs besoins du lendemain. HTSO est responsable du fonctionnement de ce marché.

104. Chaque jour, les vendeurs et les acheteurs présentent des courbes représentatives de l'offre et la demande pour chaque heure du lendemain. Une courbe représentative de l'offre repose sur les centrales appartenant au vendeur¹⁵³ et/ou sur les importations qu'il a obtenues¹⁵⁴ et monte proportionnellement à la capacité offerte. Une courbe représentative de la demande descend proportionnellement à la quantité demandée. Une courbe représentative de l'offre doit également respecter la règle selon laquelle la production d'une centrale ne doit pas être proposée à un prix inférieur à ses frais variables. Sur la base de l'offre et de la demande des vendeurs et des acheteurs, HTSO détermine le prix du marché, la production des centrales à distribuer ainsi que la quantité des importations et des exportations.

105. Les règles de détermination des prix et des quantités ont été progressivement modifiées depuis le lancement du marché en 2005. Depuis janvier 2006, suite à

¹⁵² La présentation du marché de gros quotidien effectuée au point 104 repose sur les informations communiquées par la République hellénique dans sa lettre du 24 janvier 2007, points 5.1 à 5.12. Le code a été adopté par le gouvernement grec le 9 mai 2005 et publié au Journal officiel le 17 mai 2005.

¹⁵³ Ce pool oblige un vendeur à associer les offres d'électricité (50 MW à 50 EUR/MWh, par exemple) à des centrales déterminées. En Europe, les échanges d'électricité suivent des pratiques différentes à cet égard: en Italie, les échanges d'électricité ne sont pas soumis aux mêmes exigences qu'en Allemagne ou aux Pays-Bas, par exemple.

¹⁵⁴ Cela nécessite que les importateurs obtiennent des réserves de capacité lors de ventes aux enchères concernant les dispositifs d'interconnexion avec l'Italie et ceux des frontières du Nord.

l'adoption de la décision O-12592¹⁵⁵ de l'autorité de régulation de l'énergie, les règles sont les suivantes:

- 105.1. Pour chaque heure, le prix du marché (ou SMP pour «*System Market Price*») est déterminé de la manière suivante: la demande totale est déterminée par le point de croisement entre la courbe représentative de la demande du marché (rassemblant les courbes représentatives de l'offre de tous les acheteurs) et la courbe représentative de l'offre du marché (rassemblant les courbes représentatives de la demande de tous les vendeurs), après avoir donné la priorité à certains vendeurs (production à partir de sources d'énergie renouvelables, production des centrales électro calogènes, centrales hydroélectriques obligatoires, importations et exportations) par rapport à d'autres vendeurs (toutes les centrales thermiques, dont les centrales alimentées au lignite, au gaz et au pétrole). Le prix du marché est ensuite déterminé par la plus chère des offres retenues.
- 105.2. Pour chaque heure, la quantité d'électricité à distribuer (c'est-à-dire la quantité produite par chaque centrale) est déterminée en fonction du résultat du mécanisme de détermination du prix en augmentant, s'il y a lieu, la production des centrales qui se trouvent en dessous de leur production minimale et en diminuant en conséquence la quantité fournie par les autres.
- 105.3. Pour chaque heure, les vendeurs perçoivent une somme d'argent équivalant à la production totale (déterminée par la quantité d'électricité à distribuer) multipliée par le SMP, et les acheteurs payent une somme d'argent équivalant à leur consommation multipliée par le SMP.
106. Les quantités qui sortent du pool correspondent à la consommation totale de la Grèce. Les prix ont évolué de manière substantielle depuis la mise en place du pool: le SMP était en moyenne de 43,13 EUR/MWh en 2005 contre 64,13 EUR/MWh en 2006.
107. PPC considère¹⁵⁶ que la hausse du prix de gros est due à l'instauration des nouvelles règles en 2006 et, plus particulièrement, au fait que la production minimum technique des centrales n'est plus prise en compte dans le classement hiérarchique aux fins du calcul du SMP (point 105.1). PPC explique également que la priorité donnée aux importations contraint les acheteurs à acheter ces importations la nuit alors qu'il serait plus économique de faire fonctionner des centrales au lignite dont la production est proposée à des prix inférieurs (environ [20-50] EUR/MWh selon PPC). PPC ajoute que les règles favorisent la centrale de son concurrent unique, Energiaki Thessaloniki, et lui permettent de vendre davantage dans le pool¹⁵⁷. Les droits prioritaires dont bénéficient les sources d'électricité autres que PPC (importations et concurrents) et la hausse de leurs ventes provoquée par les nouvelles règles expliqueraient la baisse de la production d'électricité à partir de lignite enregistrée en 2006 par rapport à 2005 et le recul des ventes de PPC.

¹⁵⁵ Journal officiel II/31/17.01.2006.

¹⁵⁶ Sources: Lettre de PPC du 19 janvier 2007, points 5.1 à 5.12, et lettre de PPC du 4 avril 2007, points 3.2 à 3.5.

¹⁵⁷ Source: Lettre de PPC du 19 janvier 2007, point 5.10, et lettre de PPC du 4 avril 2007, point 3.5.

108. Quelles que soient les règles, le tableau suivant indique que les ventes de PPC ont représenté au moins 85 % de l'électricité négociée sur le marché de gros dans le réseau interconnecté. En effet, ce chiffre ne tient compte que de la production de PPC, en excluant ses importations (voir point 98)¹⁵⁸.

Tableau 17¹⁵⁹: Le marché de gros dans le réseau interconnecté

	2004	2005	2006	2007
Production de PPC	48 057	48 309	47 278	48 881
Production de tiers	844	1 310	3 318	3 737
- Thermique	91	374	1 797	1 991
- Sources d'énergie renouvelables	753	936	1 521	1 746
Importations de la Grèce	4 853	5 616	4 498	4 364
TOTAL électricité (production + importations)	53 754	55 235	55 094	56 982
Consommation	51 721	53 400	53 987	56 647
Exportations	2 033	1 835	1 107	334
TOTAL électricité (consommation + exportations)	53 754	55 235	55 094	56 982
Production de PPC en pourcentage du total	89,4 %	87,5 %	85,8%	85,8%

109. PPC a ainsi continué à fournir plus de 85%¹⁶⁰ du marché de gros, et ainsi, en prenant en compte les barrières à l'entrée, a dominé le marché de gros en 2007, six ans après la libéralisation et malgré les mesures adoptées en faveur de ses concurrents. PPC ne s'attend pas à voir sa part de marché tomber en dessous de 70% d'ici 2014¹⁶¹, malgré

¹⁵⁸ Selon les données fournies par PPC le 8 Février 2008, les importations de PPC représentaient en 2006-2007 plus de 60% des importations totales: en 2006 PPC a importé 2 838GWh tandis que les autres entreprises ont importé 1660GWh, et en 2007 PPC a importé 2 732GWh tandis que les autres entreprises ont importé 1 632GWh.

¹⁵⁹ Aucune source de données unique n'existait pour compléter ce tableau pour la période entière. Les sources de données varient donc selon les années. Pour 2004, les données représentent un «marché de gros potentiel» et correspondent à la quantité totale d'électricité produite et importée puisqu'il n'existait pas de marché de gros actif cette année-là. Les sources des données concernant l'année 2004 sont le rapport annuel 2004 de PPC et la lettre de la République hellénique du 24 janvier 2007. Pour 2005, les données proviennent du site web de DESMIE et le rapport annuel de PPC. En ce qui concerne l'année 2005, le pool n'était en place que depuis le mois de mai. Pour les années 2006 et 2007, les données ont été fournies par PPC dans son courriel du 8 février 2008. La consommation inclut la consommation finale ainsi que le pompage des centrales hydrauliques.

¹⁶⁰ Les données fournies par PPC le 8 Février 2008 montrent que, si les importations réalisées par PPC sont prises en compte, PPC a fourni 91% du marché de gros à la fois en 2006 et en 2007.

¹⁶¹ Voir la présentation faite par le PDG de PPC Mr. T. Athanasopoulos sur les "Priorités stratégiques de PPC" le 21.02.2007 (disponible sur le site web de PPC).

ses estimations d'entrées significatives sur le marché, de développement des capacités d'énergie renouvelable et de capacité d'interconnexion.

1.3.5. Le transport et la distribution d'électricité en Grèce

110. En vertu de la loi n° 2773/1999 concernant la libéralisation du marché de l'électricité, PPC est le propriétaire exclusif du réseau de transport (haute tension). L'Etat grec possède 51 % et PPC 49 %¹⁶² de HTSO, le gestionnaire du réseau de transport haute tension. HTSO exploite le réseau (en maintenant l'équilibre entre l'offre et la demande). PPC désigne deux membres (sur sept) du conseil d'administration de HTSO.
111. PPC est également le propriétaire exclusif du réseau de distribution (réseau moyenne et basse tension), ainsi que le gestionnaire exclusif du réseau de distribution et du réseau des îles non interconnectées. PPC doit créer avant le 1^{er} juillet 2007 une société distincte pour gérer les réseaux de distribution et de transport (voir point 62).

1.3.6. La fourniture d'électricité au détail

112. Avant la libéralisation, PPC était le seul fournisseur d'électricité, abstraction faite de l'auto-production et de l'auto-consommation de quelques entreprises industrielles.
113. En ce qui concerne la fourniture d'électricité au détail, la Grèce a ouvert ce secteur à la concurrence en 2001¹⁶³, en rendant éligibles à la concurrence tous les clients raccordés au réseau haute ou moyenne tension. Compte tenu de l'absence de ce type de réseau dans les îles non interconnectées, il n'y avait pas de clients éligibles dans ces îles et la concurrence dans le secteur de la fourniture au détail ne pouvait s'exercer que dans le «réseau interconnecté». La taille du marché éligible était ainsi d'environ 15 TWh par an. La loi n° 3175/03 a étendu la notion de clients éligibles à tous les clients commerciaux, sauf dans les îles non interconnectées où la concurrence reste exclue. En conséquence, la concurrence est aujourd'hui autorisée dans le secteur de la fourniture d'électricité au détail pour tous les clients non résidentiels du réseau interconnecté, représentant environ 70 % de la consommation totale ou 40 TWh par an. Le marché non éligible représente environ 15 TWh par an¹⁶⁴. Ces consommateurs devraient devenir éligibles le 1^{er} juillet 2007 (voir point 62).
114. Au départ, PPC a perdu quelques clients qui se procuraient directement de l'électricité provenant des importations. Ces clients perdus ont représenté 398 GWh en 2004, soit environ 1 % des clients éligibles. En outre, certains clients produisent de l'électricité pour leur propre consommation. Globalement, PPC a fourni 97 % de la quantité totale

¹⁶² Les 51 % restants appartiennent à l'État. La part de PPC dans HTSO est censée être partagée avec les producteurs licenciés proportionnellement à leur capacité de production à la date de leur entrée sur le marché. Il s'ensuit que PPC demeure actuellement le titulaire de cette part.

¹⁶³ Décision ministérielle n° D5/HL'B/F1/oik.337, Journal officiel du 16 janvier 2001, volume B, numéro 2.

¹⁶⁴ En 2004, les clients résidentiels du réseau interconnecté ont consommé 15,2 TWh et les clients des îles autonomes 4,4 TWh.

d'électricité fournie en Grèce en 2004¹⁶⁵. Le tableau ci-après montre les derniers chiffres disponibles en ce qui concerne la concurrence sur le marché de détail. Depuis la mise en place du marché «*day-ahead*» obligatoire en 2005, PPC et ses concurrents se procurent de l'électricité pour leurs clients de détail en achetant de l'électricité sur le marché «*day-ahead*», de même que les auto-producteurs effectuent des achats sur ce marché et y vendent leur propre production.

Tableau 18: Part de marché de PPC dans le secteur de la fourniture d'électricité aux clients éligibles

Part de marché (%)	2000	2001	2002	2003	2004
Clients éligibles, à l'exclusion de l'auto-production (estimation de l'autorité de régulation de l'énergie)	100 %	100 %	100 %	98 %	97 %
Clients éligibles, auto-production comprise (estimation de PPC)	93,8 %	94,6 %	93,8 %	n.d.	n.d.

115. Les tarifs de PPC sur le marché de détail sont réglementés. Selon la loi grecque¹⁶⁶, le ministre du développement doit approuver, sur recommandation de l'autorité de régulation de l'énergie, les tarifs à pratiquer par PPC non pas seulement à l'égard des clients non éligibles, mais également à l'égard des clients éligibles¹⁶⁷. Par conséquent, tous les tarifs de fourniture d'électricité de PPC sont réglementés et fixés par le ministre du développement sur avis de l'autorité de régulation de l'énergie¹⁶⁸.

116. Selon PPC¹⁶⁹, le principal problème posé par ces tarifs depuis le début de 2006 réside dans le fait qu'ils n'ont pas beaucoup augmenté alors que les prix de gros ont enregistré une forte hausse (voir point 106). La hausse des prix de gros a en effet fait augmenter le prix de revient de PPC en ce qui concerne la fourniture d'électricité au détail¹⁷⁰. PPC ajoute que l'écart entre les prix de gros et les tarifs de détail a provoqué «le retour vers PPC des clients éligibles qui avaient choisi d'autres fournisseurs, ces

¹⁶⁵ Source: rapport 2006 de l'OCDE sur la Grèce.

¹⁶⁶ Article 29 de la loi n° 2773/1999 et article 14 du code de la fourniture d'électricité (1^{ère} édition) - Clients éligibles, Journal officiel 270/2001.

¹⁶⁷ La loi exige que l'autorité de régulation réglemente les tarifs d'un fournisseur qui fournit plus de 70 % de la consommation totale.

¹⁶⁸ L'approbation est basée sur la méthode du coût incrémental: PPC apporte la preuve de l'augmentation annuelle des éléments de coût, tels que les taux d'inflation et l'évolution des prix de l'énergie. La décision prend la forme d'une autorisation de modification (en pourcentage) de tous les niveaux de tarifs. Les tarifs sont définis par catégorie de consommateurs (industriels, commerciaux, domestiques, etc.).

¹⁶⁹ Lettre de PPC du 19 janvier 2007, point 5.10.

¹⁷⁰ En effet, les résultats financiers consolidés de PPC pour 2006 montrent une nette hausse des achats d'énergie, ceux-ci étant passés de 240 millions d'euros en 2005 à 523 millions d'euros en 2006. PPC explique que cette hausse de 118,3 % est principalement due à la vente de plus grandes quantités d'énergie électrique dans le pool par des tiers, ainsi qu'à l'augmentation du prix marginal du système (communiqué de presse publié le 27 mars 2007).

derniers préférant injecter de l'électricité dans le système et payer le prix marginal le plus élevé» (prix du pool) plutôt qu'entrer sur le marché de détail. En d'autres termes, la part de PPC sur le marché des clients éligibles n'a pas reculé mais plutôt augmenté en 2006. La différence entre les tarifs réglementés et les coûts d'approvisionnement au marché de gros restait un problème pour PPC à la fin de 2007¹⁷¹.

2. LA PROCEDURE

2.1. La plainte et la lettre de mise en demeure

117. La Commission a reçu une plainte l'informant du fait que, en vertu du décret législatif n° 4029/1959 et de la loi n° 134/1975, la République hellénique avait octroyé gracieusement à PPC une licence exclusive d'extraction et d'exploitation de lignite. Selon la plainte, ces mesures étatiques violaient l'article 86, paragraphe 1, du traité CE, lu en liaison avec son article 82. Le plaignant a demandé que son identité reste confidentielle.
118. La Commission a enquêté sur ces faits et adressé des demandes de renseignements notamment à PPC, qui y a répondu par lettre en date des 23 mai 2003, 30 mai 2003 et 11 juillet 2003, ainsi qu'à l'autorité de régulation de l'énergie qui y a répondu par lettre du 25 juin 2003.
119. Puis, le 1^{er} avril 2004, la Commission a envoyé une lettre de mise en demeure à la République hellénique pour l'informer des griefs retenus par la Commission concernant les mesures en cause et lui donner la possibilité de formuler ses observations. Le 3 mai 2004, la Commission a envoyé une copie de cette lettre à PPC en lui offrant la possibilité de formuler ses observations à ce sujet.
120. En particulier, la lettre de mise en demeure renvoyait à la plainte que la Commission avait reçue et informait la République hellénique que les mesures étatiques octroyant à PPC des droits exclusifs en matière d'extraction et d'exploitation de lignite étaient susceptibles de violer l'article 86 du traité en liaison avec l'article 82 dans la mesure où elles étaient de nature à conduire PPC à abuser de sa position dominante. En vertu de ces mesures étatiques, PPC était notamment jugée apte à étendre la position dominante qu'elle occupait sur le marché de la fourniture de lignite au marché de la fourniture d'électricité aux clients éligibles en Grèce ou, à tout le moins, à maintenir sa position dominante sur le marché de la fourniture d'électricité à un niveau qu'elle n'aurait pas pu atteindre sans commettre un abus de position dominante.
121. La République hellénique et PPC ont chacune répondu à la lettre de mise en demeure et transmis leurs observations à cet égard par lettre en date du 5 juillet 2004.

¹⁷¹ Voir la présentation faite par le PDG de PPC Mr. T. Athanasopoulos sur les "Priorités stratégiques de PPC" le 21.02.2007 (disponible sur le site web de PPC).

2.2. Les réponses de la République hellénique et de PPC

2.2.1. Concernant le marché de la fourniture de lignite

122. Dans sa lettre du 5 juillet 2004, la République hellénique faisait valoir que la Commission n'avait pas tenu compte des spécificités du marché grec de la fourniture de lignite et, plus précisément, du fait que la production de lignite de PPC était entièrement destinée à ses propres centrales qui, situées à proximité des mines de lignite, ont vocation à répondre aux caractéristiques particulières des gisements de lignite qui les entourent. De plus, la République hellénique relevait que l'exploitation de lignite nécessite des investissements à long terme, dont la durée est identique à celle de la centrale devant utiliser le lignite, et que les difficultés que pose le transport du lignite rendent l'intégration verticale nécessaire. Le gouvernement grec concluait que PPC ne saurait occuper une position dominante sur un marché où elle n'est actuellement ou potentiellement pas active en qualité de vendeur.

2.2.2. Concernant les droits de PPC en matière d'exploitation de lignite

123. Dans sa lettre du 5 juillet 2004, la République hellénique indiquait que les droits octroyés à PPC ne sont pas exclusifs pour l'ensemble du territoire de la Grèce, mais seulement pour certains gisements de lignite. Elle précisait également que d'autres acteurs interviennent sur le marché du lignite. Elle expliquait qu'il existe des gisements publics, mais aussi des gisements privés que les propriétaires sont libres d'exploiter. S'agissant des gisements publics, la République hellénique a octroyé deux types de droits: d'une part, des droits de location à des fins d'extraction à «Lignite Mines Amindeou SA» dans la région d'Amindeon, ainsi qu'à «Lignite Mines Achlada» et «Biolignite SA» dans la région de Flórina et, d'autre part, des droits de concession à PPC pour les régions d'Amindeon, Flórina, Ptolémaïs et Arcadie. La République hellénique a également indiqué que PPC possède des droits d'extraction sur quelque 50 % des réserves établies. Ces droits d'extraction correspondraient, selon la République hellénique, à environ 60 % (65 % selon PPC) des principales réserves de lignite exploitables convenant à la production d'électricité. Elle a également souligné qu'il existe d'autres réserves de lignite, représentant au total 1 980 millions de tonnes, pour lesquelles aucun droit d'exploitation n'a été accordé, dont les deux gisements de Dráma et Ellassona pour lesquels PPC possède des droits d'exploration.

124. La République hellénique a indiqué qu'il convient de distinguer les gisements pour lesquels des droits d'exploitation ont été octroyés à PPC de ceux pour lesquels seuls des droits d'exploration lui ont été accordés (Dráma et Ellassona)¹⁷². Le fait que des droits d'exploration aient été octroyés n'entraînerait pas automatiquement l'octroi ultérieur de droits d'exploitation. La République hellénique a également fait remarquer que le plan d'exploitation de PPC ne prévoit pas de nouvelle centrale au lignite à Ellassona et Dráma.

¹⁷² Ainsi qu'il a été expliqué dans la section 1.2, ces deux gisements correspondent à la majeure partie des réserves exploitables restantes.

125. La République hellénique a expliqué que la longue durée des droits d'exploitation du lignite était liée à un «rendement raisonnable» des investissements: les droits d'exploitation sont toujours basés sur des durées comprises entre 40 et 50 ans compte tenu de la durée de vie escomptée d'une centrale. Les droits octroyés à PPC ne seraient donc pas préférentiels.
126. La République hellénique a également indiqué dans sa lettre du 5 juillet 2004 que la redevance de 6 % supportée par les mines privées est imposée lorsque le lignite est vendu à des tiers et non lorsqu'il est destiné à un usage interne, comme c'est le cas de PPC. La situation des mines privées ne serait donc pas comparable à celle de PPC, ce qui justifierait deux traitements différents. Les deux mines privées ne seraient pas représentatives, dans la mesure où elles ont été créées depuis longtemps, à une époque où le chauffage au lignite était encore utilisé. Il n'existerait pas légalement l'obligation d'imposer une redevance à PPC, et les mines privées qui réalisent des ventes auprès de PPC ne payent d'ailleurs pas cette redevance à l'État. La République hellénique a ajouté que PPC est tenue de payer un droit spécial équivalant à 0,4 % de son chiffre d'affaires et qui est exclusivement destiné à soutenir le développement des économies locales des régions dans lesquelles PPC extrait son lignite.
127. PPC a reconnu ne pas payer de redevance similaire à celle que paient les autres mines, en précisant que cela était dû au fait qu'elle n'intervient pas dans le commerce du lignite mais utilise le lignite pour sa propre production d'électricité. PPC a ajouté que, d'après les informations transmises par l'Association européenne du charbon et du lignite (Euracoal), qui regroupe les industries charbonnières en Europe, le système de paiement est similaire à celui qui s'applique dans d'autres États membres.
128. PPC a néanmoins contesté la conclusion selon laquelle elle ne serait soumise au paiement d'aucune redevance, contrairement aux petites mines privées qui payent chaque année à l'État 6 % de leurs dépenses totales d'excavation. PPC a souscrit aux explications fournies par la République hellénique, en ajoutant qu'elle supporte elle-même la redevance de 6 % imposée aux mines privées puisqu'elle dépend de la production de ces mines (en 2003, l'approvisionnement assuré par Lignite Mines Achlada SA a couvert [60-90]% des besoins de PPC pour la centrale de Flórina). Les mines répercutent la redevance sur PPC qui, pour sa part, ne peut pas la répercuter sur les consommateurs, qu'ils soient éligibles ou non, puisque les tarifs sont fixés par la loi.

2.2.3. *Concernant la production d'électricité à partir de lignite*

129. La République hellénique a fait valoir que la construction de centrales électriques alimentées au lignite n'est pas interdite par la loi et que tout nouvel entrant peut déposer une demande de licence pour ce type de centrale. La République hellénique a indiqué estimer que les nouveaux entrants préfèrent utiliser d'autres types de combustible, comme le gaz naturel, ceux-ci nécessitant des investissements moins substantiels et de plus courte durée. La République hellénique a par ailleurs relevé que si PPC est le seul producteur d'électricité à utiliser du lignite, c'est parce, en tant

qu'opérateur en place¹⁷³, PPC a eu le temps d'amortir les investissements requis (par kW de capacité installée) pour la production d'électricité à partir de lignite¹⁷⁴.

130. La République hellénique a également fait remarquer que les tarifs pratiqués par PPC sont réglementés puisque PPC approvisionne plus de 70 % du marché éligible, en rappelant que la Commission reconnaît elle-même que le niveau actuel des tarifs ne constitue pas une barrière à l'entrée.

2.3. Les autres faits présentés par la République hellénique après la réponse à la lettre de mise en demeure

131. Le 21 septembre 2005, la Commission a envoyé une lettre à la République hellénique pour lui demander des clarifications sur un certain nombre de faits. La République hellénique y a répondu par deux lettres datées du 22 novembre 2005 et du 28 novembre 2005 (cette dernière comportant les annexes à la première). Le 20 juin 2006, la République hellénique a envoyé une nouvelle lettre communiquant des éléments complémentaires. Dans ces lettres, la République hellénique a présenté plusieurs faits nouveaux.

131.1. La République hellénique a mentionné pour la première fois les sept petits gisements pour lesquels des concessions ont été octroyées après 1985 (voir point 35).

131.2. La République hellénique a indiqué son intention de modifier les lois n° 134/75 et 4029/59 (voir point 23).

131.3. La République hellénique a fait état de la demande d'exploration et d'exploitation d'un autre gisement de lignite à Pellana déposée par PPC, ainsi que d'une autre demande déposée par une autre entité pour une zone qui ne correspond à aucun gisement identifié par l'institut grec d'études géologiques dans la précédente lettre envoyée par la République hellénique (voir point 43).

131.4. La République hellénique a indiqué que les droits d'exploitation du gisement de Vevi faisaient l'objet d'un processus de réattribution par appel d'offres et que ce serait ensuite le tour du gisement plus petit de Vegora (voir point 34).

131.5. La République hellénique a indiqué que les gisements de Dráma et Elassona avaient désormais été suffisamment explorés pour être exploités, en confirmant que PPC était toujours intéressée par leur exploitation (voir points 31 et 32).

131.6. La République hellénique a communiqué des éléments d'information concernant la liste des licences octroyées ou refusées pour la construction de nouvelles centrales électriques: en particulier, la République hellénique n'a pas rendu compte de l'octroi de nouvelles licences pour des centrales qui entreraient

¹⁷³ Point 5.7 de la réponse à la lettre de mise en demeure: «La production de PPC à partir de lignite rappelle l'époque où elle était l'entreprise nationale d'électricité. À cette époque, et compte tenu des ressources naturelles de la Grèce, les centrales au lignite représentaient la meilleure stratégie en matière de production d'électricité».

¹⁷⁴ La République hellénique cite un rapport de l'autorité de régulation de l'énergie du 12 octobre 2002 concernant les prévisions de la demande jusqu'en 2005. Selon ce rapport, le coût moyen de construction d'une centrale au gaz est de 530 USD/kW de capacité installée contre 1 250 USD/kw de capacité installée pour une centrale au lignite.

en concurrence sur le marché de gros (mais seulement pour des petites centrales thermiques, des centrales électro calogènes et des centrales de réserve), a expliqué les raisons pour lesquelles trois demandes portant sur des centrales au lignite avaient été refusées et précisé qu'elle examinait une autre demande de ce type (voir point 76).

- 131.7. La République hellénique a expliqué que PPC avait obtenu une licence de production globale unique pour le renouvellement de 1 600 MW de capacité et avait déjà décidé de construire une nouvelle centrale au lignite de [300-500] MW dans ce cadre (voir point 79). La République hellénique a également précisé que PPC avait mis en service des centrales au gaz représentant plus de 1 800 MW depuis 1999.
- 131.8. La République hellénique a indiqué que la centrale au gaz de 150 MW de Heron Thermo-electrical consacrée à la sécurité du réseau était opérationnelle fin 2004 et que la centrale au gaz de 390 MW de Energiaki Thessaloniki faisait l'objet d'essais et de tests fin 2005 (voir points 67 et 80).
- 131.9. La République hellénique a informé qu'une nouvelle loi (la loi n° 3426/2005) avait été adoptée afin de transposer les dispositions de la directive 2003/54/CE (voir point 62), en ajoutant que la mise en œuvre de cette nouvelle loi avait déjà donné lieu à un premier appel d'offres excluant PPC pour la mise en service de nouvelles centrales électriques destinées à garantir la sécurité de l'approvisionnement.
- 131.10. La République hellénique a affirmé que le lignite grec a une valeur calorifique plus faible que le lignite exploité dans d'autres pays et que les coûts environnementaux (liés aux émissions de CO₂) ont fait du lignite un combustible moins attractif.
- 131.11. La République hellénique a estimé que les centrales au lignite ne permettent pas de répondre au besoin de nouvelles centrales destinées à répondre aux charges de pointe du réseau électrique grec; elle a relevé à cet égard que les centrales au lignite ne sont pas aussi flexibles que les centrales à cycle combiné alimentées au gaz naturel (vitesse de démarrage moins rapide, montée en puissance et baisse de puissance plus lentes). La République hellénique a par ailleurs indiqué que la production d'électricité à partir de lignite représente une proportion de plus en plus faible de la production totale.
- 131.12. La République hellénique a donné une liste actualisée des licences délivrées en matière de fourniture d'électricité et précisé les capacités allouées en ce qui concerne les dispositifs d'interconnexion du Nord. En revanche, la République hellénique n'a pas fait état de quelque évolution substantielle que ce soit de la concurrence dans le secteur de la fourniture d'électricité.

2.4. La lettre de mise en demeure supplémentaire

132. La Commission a envoyé une lettre de mise en demeure supplémentaire le 18 octobre 2006. Cette lettre précisait les conséquences que la Commission tirait des faits nouveaux présentés dans les lettres de 2005 et 2006 et, en particulier, que ces faits nouveaux ne modifiaient en rien les griefs exposés au point 120. La lettre rappelait et clarifiait le raisonnement suivi dans cette affaire, et notamment que:

- 132.1. L'article 86, paragraphe 1, du traité CE est applicable en l'espèce puisque PPC est une entreprise publique. Il n'est dès lors pas nécessaire de démontrer que PPC jouit de droits spéciaux ou exclusifs pour appliquer l'article 86.

- 132.2. Les mesures adoptées par la République hellénique en ce qui concerne l'exploration et l'exploitation des gisements de lignite créent une situation d'inégalité des chances sur le marché de la production et de la fourniture d'électricité. En effet, en octroyant et en maintenant des droits quasi-monopolistiques qui offrent à l'entreprise publique PPC un accès privilégié à l'exploitation de lignite et, en conséquence, à la production d'électricité à partir de lignite, la République hellénique a garanti à PPC un accès privilégié au combustible le moins cher qui existe à des fins de production d'électricité et ainsi donné à cette entreprise la possibilité de maintenir une position dominante sur ce marché en situation de quasi-monopole, en excluant ou en entravant de nouvelles entrées sur le marché.
- 132.3. La Cour de justice a établi que si l'inégalité de chances entre les opérateurs économiques, et donc la concurrence faussée, est le fait d'une mesure étatique, une telle mesure constitue une violation de l'article 86, paragraphe 1, lu en combinaison avec l'article 82¹⁷⁵.
- 132.4. La Commission a ainsi maintenu son avis selon lequel les mesures adoptées par la République hellénique en ce qui concerne l'exploration et l'exploitation des gisements de lignite constituent une violation de l'article 86, paragraphe 1, en liaison avec l'article 82, et a invité la République hellénique à faire part de ses observations et à proposer des mesures correctives avant le 18 décembre 2006.
- 132.5. La Commission a également invité la République hellénique à suspendre toute mesure susceptible d'aggraver la situation et à l'informer en particulier de toute mesure prise concernant les gisements de Dráma et Elassona.
133. PPC s'est également vue offrir la possibilité de transmettre ses observations pour la même date. La République hellénique et PPC ont demandé un report de délai. Cette demande a été acceptée et le délai reporté au 19 janvier 2007.

2.5. Les réponses de la République hellénique et de PPC à la lettre de mise en demeure supplémentaire

134. La République hellénique a répondu par lettre en date du 24 janvier 2007. La République hellénique a informé de certains développements factuels, contesté le raisonnement suivi en l'espèce et maintenu son point de vue selon lequel il n'y avait pas eu infraction.
135. S'agissant des développements factuels, la République hellénique a notamment indiqué que:
- 135.1. l'importance des réserves des gisements publics pour lesquels des droits d'exploitation ont été octroyés a légèrement diminué et l'exploitabilité de certains gisements pour lesquels PPC bénéficie de droits d'exploitation n'est pas certaine (voir Tableau 5: Liste des gisements de lignite de la Grèce);
- 135.2. la demande déposée par PPC concernant le gisement de lignite de Pellana a été rejetée (voir point 43);
- 135.3. PPC a reçu des offres de fourniture de lignite de la part de pays voisins;

¹⁷⁵ Affaire C-462/99, Connect, Rec. 2003, p. I-5197, point 84.

- 135.4. les droits d'exploitation concernant le gisement d'Achlada et le contrat d'achat que PPC a conclu avec l'entité qui l'exploite devraient être renouvelés (voir point 53);
- 135.5. le gisement de Vevi fait toujours l'objet de la procédure de réattribution et devrait conduire à la construction d'une nouvelle centrale électrique (voir point 55);
- 135.6. les concurrents de PPC ne sont intéressés par la production d'électricité à partir de lignite que pour disposer de différentes sources de combustibles pour pouvoir diversifier leurs risques (voir point 94);
- 135.7. le coût de la production d'électricité avec une toute nouvelle centrale serait de [75-85] EUR/MWh pour une centrale fonctionnant au lignite et de [65-75] EUR/MWh pour une centrale au gaz; par ailleurs, le prix réglementé visant à encourager la construction de centrales fonctionnant à partir de sources d'énergie renouvelables était de [70-80] EUR/MWh pour toutes les centrales fonctionnant à partir de sources d'énergie renouvelables autres que l'énergie solaire (voir point 72);
- 135.8. le marché de gros est désormais tout à fait opérationnel et a couvert quasiment toute la consommation du réseau interconnecté en 2006; sur ce marché, la centrale de Energiaki Thessaloniki a fourni 1,5 TWh en 2006 (2,6 % de la production totale);
- 135.9. le propriétaire de l'autre grande centrale qui n'appartient pas à PPC, Heron Thermoelectrical, a gagné 34 millions d'euros en 2006;
- 135.10. les appels d'offres en matière de capacité de production qui ont été lancés en 2006 et ceux qui vont l'être à l'avenir ne portent pas sur des puissances de réserve mais visent à garantir la sécurité de l'approvisionnement (voir point 80).
136. S'agissant du raisonnement suivi en l'espèce, la République hellénique a estimé que:
- 136.1. la théorie de l'extension d'une position dominante utilisée par la Commission exigerait l'existence de droits exclusifs à la fois sur le premier et sur le deuxième marchés; de plus, dans la plupart des affaires traitées dans la jurisprudence, la relation entre les deux marchés concernés est de nature horizontale et non pas verticale;
- 136.2. il résulte des éléments nouveaux communiqués par la République hellénique que le marché de la fourniture de lignite s'étend au-delà du territoire national (voir point 135.3);
- 136.3. les mesures contre lesquelles la Commission formule des griefs ont été adoptées avant la libéralisation du marché de l'électricité (qui a débuté en 2001) et le gouvernement grec a l'intention d'abroger les anciennes dispositions de la loi n° 134/75 et du décret n° 4029/1959 qui concernent PPC;
- 136.4. la compétitivité de la production d'électricité à partir de lignite est contredite par plusieurs éléments: la production d'électricité à partir de lignite représente une proportion de plus en plus faible de la production totale de la Grèce; la production d'électricité à partir de lignite pollue; les centrales au lignite de PPC seront retirées à partir de [2010-2020] et PPC entend n'en remplacer qu'une partie; le coût de la production d'électricité dans des centrales neuves montre le désavantage des centrales au lignite (voir point 135.7), et la Commission a elle-même reconnu dans le rapport final concernant son enquête

sectorielle que la production d'électricité à partir de lignite implique des frais fixes plus élevés¹⁷⁶;

- 136.5. la Commission ne tient pas compte de l'existence d'un grand nombre de micro-gisements, dont le plus important est celui de 4,5 Mt à Asea;
- 136.6. PPC a engagé des frais en raison de l'arrangement concernant l'exploration des gisements de Dráma et Ellassona dont elle était responsable au lieu et place de l'institut grec d'études géologiques (voir point 32); en outre, PPC n'est pas mieux placée que les autres opérateurs pour obtenir des droits d'exploitation pour les gisements de Dráma et Ellassona puisque d'autres entreprises ont acquis de l'expérience en Grèce, d'autres entreprises européennes sont expérimentées dans le domaine de l'exploitation de lignite sur d'autres marchés et les informations tirées de l'exploration de ces gisements seront mises à la disposition de tous les opérateurs.
137. PPC a transmis ses observations sur la lettre de mise en demeure supplémentaire dans une lettre datée du 19 janvier 2007. PPC a également informé de certains développements factuels, contesté le raisonnement suivi en l'espèce et maintenu son point de vue selon lequel il n'y avait pas eu infraction.
138. S'agissant des développements factuels, PPC a présenté les mêmes éléments que la République hellénique (voir points 135.1 à 135.10) en y ajoutant un élément concernant le marché de gros, consistant à dire que les règles qui sont entrées en vigueur en 2006 nuisent à PPC et aux centrales au lignite (voir point 107). PPC a également fait valoir que ces règles avaient provoqué le retour vers PPC des clients éligibles qui avaient jusque-là été approvisionnés par des concurrents de PPC (voir point 115).
139. S'agissant du raisonnement suivi en l'espèce, PPC a présenté les mêmes éléments que la République hellénique (voir points 136.1 à 136.6), à l'exception d'un argument (point 136.5).
140. PPC a envoyé une nouvelle lettre le 4 avril 2007 pour informer de certains développements factuels concernant l'extraction de lignite (voir points 49, 53 et 55), les importations potentielles de lignite (voir points 16 et 55, ainsi que le Tableau 9), la production d'électricité (voir points 73, 76 et 77) et les résultats de PPC (voir point 11).

2.6. Autres lettres

141. Le 19 octobre 2006, le ministère grec du développement a adressé une télécopie à la Direction générale de la concurrence de la Commission européenne pour l'informer qu'il avait reçu six offres pour le gisement de Vevi et lui demander s'il pouvait, compte tenu de la présente procédure, passer un contrat avec PPC (•••••) si elle s'avérait être l'adjudicataire.
142. Dans une lettre adressée au ministère grec du développement en date du 8 novembre 2006¹⁷⁷, la direction générale de la concurrence a renvoyé à la lettre de

¹⁷⁶ Au point 1.3 de sa lettre du 24 janvier 2007, la République hellénique renvoie aux points 368 à 370 du rapport final concernant l'enquête sectorielle sur les marchés de l'énergie publié par la Commission européenne le 10 janvier 2007. Ce rapport final est disponible sur l'internet à l'adresse <http://ec.europa.eu/comm/competition/sectors/energy/inquiry/index.html>.

mise en demeure supplémentaire et indiqué qu'elle estimait que l'attribution du gisement à PPC en vue de son exploitation risquait d'aggraver la situation concernant l'exploitation de lignite à des fins de production d'électricité en Grèce.

143. Le 8 février 2008, PPC a fourni par courriel à la DG Concurrence des données mises à jour sur le marché grec de l'électricité pour la période 2006-2007.

3. AUTRES PROCEDURES

3.1. Procédure engagée sur la base des règles en matière d'aides d'État

144. Parallèlement à la procédure qui a conduit à la présente décision, la Commission enquête depuis 2003, suite à la réception de plaintes, sur des allégations selon lesquelles une aide d'État aurait été octroyée à PPC. Concrètement, la Commission enquête sur des allégations selon lesquelles une aide d'État aurait été octroyée à PPC lorsqu'elle s'est vue délivrer des licences d'exploitation de lignite en contrepartie d'un droit spécial basé sur son chiffre d'affaires annuel global, tandis qu'un certain nombre de petits opérateurs sont tenus de payer un loyer annuel ou une redevance calculé(e) sur la base de la quantité de lignite vendue. En particulier, l'enquête porte sur le point de savoir si, en renonçant aux recettes générées par les activités d'exploitation de lignite de PPC, la République hellénique octroie une aide à PPC et, dans l'affirmative, si cette aide est compatible avec le marché commun.
145. À cet égard, la Commission a adressé le 28 octobre 2004 à la République hellénique une lettre présentant son appréciation préliminaire sous l'angle des règles en matière d'aides d'État et l'invitant à lui transmettre ses observations à ce sujet.
146. Contrairement à la présente procédure, cette procédure en matière d'aides d'État ne concerne pas le point de savoir si, en octroyant des droits exclusifs d'exploitation de lignite à PPC, la République hellénique a enfreint l'article 86 du traité CE, lu en combinaison avec l'article 82. À l'inverse, la présente procédure n'aborde pas la question des paiements effectués par PPC et les autres opérateurs au titre de l'exploitation de gisements publics, cette question étant traitée dans le cadre de la procédure en matière d'aides d'État.
147. Il convient de rappeler par ailleurs que la Commission a approuvé le 16 octobre 2002 une aide d'État d'un montant de 1,43 milliard d'euros sous la forme de subventions en faveur de PPC, au titre des coûts échoués supportés par cette entreprise à la suite de la libéralisation du marché de l'électricité¹⁷⁸. La majeure partie de cette somme (929 millions d'euros) était destinée à couvrir les investissements dans les centrales les moins compétitives du réseau interconnecté, c'est-à-dire essentiellement dans les centrales hydroélectriques, mais aussi dans certaines des centrales thermiques au lignite¹⁷⁹. La République hellénique considérait que la plupart des centrales au lignite

¹⁷⁷ La direction générale de la concurrence a envoyé une première réponse en anglais le 8 novembre 2006, puis une traduction en grec le 15 novembre 2006.

¹⁷⁸ Décision relative à l'aide N133/2001, notifiée au titre de l'article 24 de la directive 96/92/CE concernant la libéralisation du marché intérieur de l'électricité.

¹⁷⁹ Les centrales au lignite pour lesquelles la République hellénique a fait valoir des coûts échoués sont la centrale Liptol de 43 MW, la centrale Megalopoli A de 550 MW et la centrale Amyndeon de

n'avaient pas de coûts irrécupérables. Ces coûts étaient calculés sur la base de la valeur comptable résiduelle des centrales minorée de l'aide à l'investissement octroyée par la communauté ou le gouvernement grec, ainsi que du montant escompté des recettes issues des futures ventes d'électricité réalisées jusqu'à la fin de la durée de vie de la centrale sur un marché libéralisé hypothétique où les prix de l'électricité seraient basés sur la production à partir du gaz. La Commission a ainsi approuvé les aides d'État octroyées à un certain nombre de centrales hydroélectriques et aux quelques centrales au lignite qui n'étaient pas jugées compétitives.

3.2. Procédure relative à la directive 2003/54/CE

148. Le 13 octobre 2004, la Commission a envoyé à la République hellénique une lettre de mise en demeure l'invitant à transposer en droit national la deuxième directive relative au marché de l'électricité —la directive 2003/54/CE— puisque la Grèce ne l'avait pas fait à la date-limite imposée. Le 22 décembre 2005, la République hellénique a adopté la loi n° 3426/2005 pour transposer la directive.
149. Le 4 avril 2006, la Commission a envoyé une autre lettre de mise en demeure à la République hellénique pour non transposition de certains éléments de la directive 2003/54/CE, notamment en ce qui concerne l'absence de notification des obligations de service public, ainsi que l'absence de dissociation, en matière juridique et sur le plan de la gestion, des gestionnaires des réseaux de transport et de distribution ou l'insuffisance de cette dissociation nécessaire pour garantir leur indépendance. La Commission a adressé un avis motivé à la République hellénique le 15 décembre 2006. Le 11 Décembre 2007, la Commission a décidé de clore la procédure d'infraction.

4. APPRECIATION

150. Le traité CE, dont ses articles 86 et 82, s'applique à l'égard de la République hellénique et sur son territoire depuis la date de son adhésion à la Communauté européenne le 1^{er} janvier 1981. La présente décision ne concerne donc que la période commençant à courir à compter de cette date. Toutefois, la logique de la présente affaire est directement liée à la libéralisation des marchés de l'électricité en Europe. On pourrait donc affirmer, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice¹⁸⁰, que la période postérieure à 1994, année où la libéralisation de la production d'électricité a été engagée au niveau européen, présente également un intérêt dans le cadre de la présente affaire. Puisqu'il est devenu clair pour la Grèce en 1996, avec l'adoption de la directive 96/92/CE, qu'elle devrait libéraliser son marché de l'électricité, la présente décision ne peut pas méconnaître les pratiques suivies par la République hellénique à partir de cette date.

600 MW. Les montants des coûts échoués de ces centrales étaient parmi les plus faibles par centrale en termes absolus et représentaient globalement moins de 3 % des coûts échoués totaux. Les montants par MW de capacité installée étaient par ailleurs nettement plus faibles que pour toutes les autres centrales.

¹⁸⁰ Affaire C-17/03, Vereniging voor Energie, Milieu en Water e.a., Rec. 2005, p. I-4983, points 75-79.

4.1. Applicabilité de l'article 86 du traité CE

151. L'article 86, paragraphe 1, du traité CE¹⁸¹ stipule que:

«Les États membres, en ce qui concerne les entreprises publiques et les entreprises auxquelles ils accordent des droits spéciaux ou exclusifs, n'édicent ni ne maintiennent aucune mesure contraire aux règles du présent traité, notamment à celles prévues à l'article 12 et aux articles 81 à 89 inclus.»

152. L'article 86, paragraphe 1, s'applique aux entreprises publiques et aux entreprises auxquelles les États membres accordent des droits spéciaux ou exclusifs. Une entreprise publique est définie par la Cour de justice comme étant «(...) toute entreprise sur laquelle les pouvoirs publics peuvent exercer directement ou indirectement une influence dominante. Une telle influence est présumée (...) lorsque les pouvoirs publics, directement ou indirectement, détiennent la majorité du capital (...) de l'entreprise en question».¹⁸² PPC est une entreprise publique puisque, ainsi qu'il a été expliqué au point 5, elle est contrôlée par la République hellénique.

153. Dans le contexte du droit de la concurrence, la Cour de justice a établi que la notion d'entreprise englobe toute entité exerçant une activité économique¹⁸³. PPC est une entreprise au sens des articles 86 et 82 du traité CE puisqu'elle exerce des activités économiques dans les secteurs de l'extraction de lignite ainsi que de la production et de la fourniture d'électricité.

154. Il s'ensuit que PPC est une «entreprise publique» au sens de l'article 86 et que cet article s'applique aux mesures prises par la République hellénique en faveur de PPC.

4.2. Mesure étatique contraire aux articles 82 et 86

155. L'article 86, paragraphe 1, impose aux États membres l'obligation de n'édicter et de ne maintenir aucune mesure contraire aux règles du traité, notamment à celles prévues à l'article 12 et aux articles 81 à 89 inclus. L'article 86, paragraphe 1, doit donc être appliqué en liaison avec d'autres dispositions du traité CE. En l'espèce, les droits d'exploitation exclusifs accordés à PPC constituent une violation de l'article 86, paragraphe 1, en liaison avec l'article 82.

¹⁸¹ En ce qui concerne la période antérieure au 23 juillet 2002, le traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier ne s'applique pas à la présente affaire. En effet, en vertu du point a) de son annexe I, ce traité prévoit que «l'action de la Commission, en ce qui concerne (...) et le lignite utilisé en dehors de la fabrication de briquettes (...), ne s'exercera que dans la mesure où des perturbations sensibles créées de leur fait sur le marché des combustibles viendraient à l'exiger». En l'espèce, le lignite est presque exclusivement utilisé pour la production d'électricité dans des centrales situées à proximité des mines de lignite et les mesures relatives au lignite ne créent pas de perturbations sensibles sur le marché des combustibles. En fait, les mesures concernant le lignite créent des perturbations sensibles sur le marché de la production d'électricité, ainsi que l'expliquera de manière plus détaillée la présente décision.

¹⁸² Affaires 188-190/80, France, Italie et Royaume-Uni/Commission, Rec. 1982, p. I-2545, point 25.

¹⁸³ Voir, en particulier, l'affaire C-41/90, Höfner et Elser, Rec. 1991, p. I-1979; Poucet et Pistre, Rec. 1993, p. I-637; et Fédération Française des Sociétés d'Assurance et autres/Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, Rec. 1995, p. I-4013. Pour une affaire plus récente, voir l'affaire C-218/00, Cicala de Battistello Venziano, Rec. 2002, p. I-691, points 22 et 23.

156. Selon les termes de l'article 82 du traité CE:

«Est incompatible avec le marché commun et interdit, dans la mesure où le commerce entre États membres est susceptible d'en être affecté, le fait pour une ou plusieurs entreprises d'exploiter de façon abusive une position dominante sur le marché commun ou dans une partie substantielle de celui-ci.

Ces pratiques abusives peuvent notamment consister à:

- a) imposer de façon directe ou indirecte des prix d'achat ou de vente ou d'autres conditions de transaction non équitables;
- b) limiter la production, les débouchés ou le développement technique au préjudice des consommateurs;
- c) appliquer à l'égard de partenaires commerciaux des conditions inégales à des prestations équivalentes, en leur infligeant de ce fait un désavantage dans la concurrence;
- d) subordonner la conclusion de contrats à l'acceptation, par les partenaires, de prestations supplémentaires qui, par leur nature ou selon les usages commerciaux, n'ont pas de lien avec l'objet de ces contrats.»

157. Selon la jurisprudence de la Cour de justice, un État membre enfreint l'article 86, paragraphe 1, lu en combinaison avec l'article 82, lorsque l'entreprise en cause est amenée, par le simple exercice des droits exclusifs qui lui ont été conférés, à exploiter sa position dominante de façon abusive ou lorsque ces droits sont susceptibles de créer une situation dans laquelle cette entreprise est amenée à commettre de tels abus¹⁸⁴. La Cour a également établi que si l'inégalité de chances entre les opérateurs économiques, et donc la concurrence faussée, est le fait d'une mesure étatique, une telle mesure constitue une violation de l'article 86, paragraphe 1, CE, lu en combinaison avec l'article 82 CE¹⁸⁵.

4.2.1. Les marchés en cause

158. La mesure étatique concerne la marché de la fourniture de lignite et le marché de gros de l'électricité.

4.2.1.1. Les marchés de produits en cause

159. Le marché de produits en cause comprend tous les produits et/ou services que le consommateur considère comme interchangeables ou substituables en raison de leurs caractéristiques, de leur prix et de l'usage auquel ils sont destinés¹⁸⁶.

160. La mesure étatique concerne deux marchés.

¹⁸⁴ Affaire C-163/96, Raso, Rec. 1998, p. I-533, points 27-29.

¹⁸⁵ Affaire C-462/99, Connect Austria, Rec. 2003, p. I-5197, point 84.

¹⁸⁶ Communication de la Commission sur la définition du marché en cause aux fins du droit communautaire de la concurrence, JO C 372 du 9.12.1997, p.5, point 7.

161. Premièrement, dans le cadre de décisions antérieures¹⁸⁷, la Commission a conclu que la fourniture de lignite constituait un marché de produits distinct. Ainsi qu'il a été expliqué dans la section «1.2.1 Introduction concernant le lignite», le lignite est un combustible qui n'est généralement pas transporté sur de longues distances: l'approvisionnement provient généralement directement des gisements situés à proximité des lieux de consommation, lesquels sont essentiellement des centrales électriques. Le commerce de lignite est quasiment inexistant en dehors de ces approvisionnements directs. Ainsi, en Grèce, la fourniture de lignite repose intrinsèquement sur la production des gisements grecs, qu'ils soient publics ou privés, ainsi que, potentiellement, sur la production émanant des gisements situés dans les pays voisins. Puisque les mines privées ne représentent que 2 % des réserves exploitables de la Grèce, ce marché est étroitement lié à et influencé par les licences d'exploitation de lignite accordées par la République hellénique.
162. Le deuxième marché concerne la production d'électricité dans des centrales et l'importation d'électricité par le biais des dispositifs d'interconnexion au fins de la revente (dénommé ci-après le «marché de gros de l'électricité»).
163. La production d'électricité à partir de lignite fait partie du marché de la production et de la fourniture d'électricité en gros qui, en principe, est distinct de la fourniture au détail d'électricité¹⁸⁸. Aujourd'hui, le marché de gros de la Grèce se compose d'un pool obligatoire où l'ensemble de la production et des importations est vendu (voir section 1.3.4).
164. Cela étant dit, la fourniture d'électricité en gros n'est possible en Grèce que depuis mai 2005, date de création du pool obligatoire. Avant mai 2005, PPC était le producteur quasi-exclusif. La production limitée des autres producteurs grecs était vendue à HTSO selon des prix réglementés et la seule source alternative d'approvisionnement en gros résidait dans les importations qui étaient directement utilisées pour la fourniture au détail. L'ensemble de la production et des importations était ainsi directement utilisé pour la fourniture au détail. Il résulte de cette évolution du secteur de l'électricité en Grèce que le segment de la production et de la fourniture en gros était associé à celui de la fourniture au détail jusqu'en mai 2005. Le deuxième marché en cause —le marché de l'électricité affecté par le lignite— a ainsi de facto été jusqu'en mai 2005 celui de la fourniture aux clients éligibles de l'électricité produite au niveau national et importée¹⁸⁹.
165. Sur cette base et d'après les informations transmises jusqu'alors à la Commission, les lettres de mise en demeure¹⁹⁰ ont défini le deuxième marché concerné par la présente

¹⁸⁷ Dans l'affaire IV M.402, PowerGen/NRG Energy/Morrison Knudsen/Mibrag, la Commission a conclu que le lignite (charbon brun) constituait un marché de produits distinct.

¹⁸⁸ Voir, par exemple, les affaires COMP/M.2847 (Verbund/Energie Allianz), COMP/M.3268 (Sydkraft Graninge), COMP/M.3440 (EDP/ENI/GDP) et COMP/M.3729 (EdF/AEM/Edison).

¹⁸⁹ En ce qui concerne la fourniture d'électricité au détail, les clients non éligibles en Grèce ne peuvent légalement être fournis que par PPC. Le jeu de la concurrence ne peut ainsi s'exercer que sur le marché des clients éligibles.

¹⁹⁰ Voir la lettre de mise en demeure, points 36-38, qui a défini le marché en aval comme étant le marché de la «fourniture aux clients éligibles», ainsi que la lettre de mise en demeure

procédure comme étant le marché de la production et de la fourniture d'électricité aux clients éligibles. L'analyse exposée dans ces lettres était basée sur la situation et les données relatives aux années antérieures à 2004, telles qu'elles avaient été communiquées par la République hellénique et PPC. Elle montrait que la part de PPC dans la fourniture totale d'électricité, aussi bien du point de vue de la production et des importations¹⁹¹ que du point de vue de la fourniture au détail, était proche d'une situation de monopole¹⁹². L'analyse du marché de la production et de la fourniture d'électricité aux clients éligibles sur la période allant jusqu'en 2004 a ainsi conduit aux mêmes conclusions que l'analyse qui aurait été réalisée concernant le marché de gros de l'électricité, marché potentiel à cette date.

166. Cela étant dit, en mai 2005, le marché de gros a été mis en place sous la forme d'un pool obligatoire et indépendant, entraînant la création d'un segment distinct sur le marché de gros de l'électricité. Cette information a été communiquée par la République hellénique et PPC pour la première fois en janvier 2007 dans leurs réponses à la lettre de mise en demeure supplémentaire. Compte tenu de cette évolution du marché grec signalée par la République hellénique, la présente décision considérera que le deuxième marché concerné est le marché de gros de l'électricité. La décision abordera néanmoins les arguments présentés par la République hellénique sur la base de la définition initiale du marché.

4.2.1.2. Les marchés géographiques en cause

167. Le marché géographique en cause comprend le territoire sur lequel les entreprises concernées sont engagées dans l'offre des biens et des services en cause, sur lequel les conditions de concurrence sont suffisamment homogènes et qui peut être distingué de zones géographiques voisines parce que les conditions de concurrence y diffèrent de manière appréciable¹⁹³.
168. Le marché de la fourniture de lignite est de dimension nationale.
169. En ce qui concerne la fourniture de lignite, la Commission a considéré dans le cadre de décisions antérieures¹⁹⁴ que le marché de la fourniture de lignite ne s'étend pas au-delà du territoire national et qu'il peut même être de dimension régionale. En ce qui concerne la Grèce, les importations et les exportations de lignite sont inexistantes (voir

supplémentaire, points 32-34, qui a précisé que le marché en aval était le «marché de la production d'électricité et de la fourniture aux clients éligibles».

¹⁹¹ Ce point de vue équivaut à une analyse du marché de gros de l'électricité (marché potentiel à cette date).

¹⁹² Pour la dernière année de cette période (soit 2004), la part de PPC dans la production totale était de 97 %, sa part dans la consommation totale était d'environ 93 % (89 % pour la production + deux tiers des importations qui avaient essentiellement lieu à la frontière du Nord où PPC contrôle les deux tiers des droits en matière de capacité, soit environ 4 % de la consommation totale), et sa part des ventes totales auprès des clients éligibles s'élevait à 97 %.

¹⁹³ Communication de la Commission sur la définition du marché en cause (voir note de bas de page 186) point 8.

¹⁹⁴ Voir, par exemple, la décision adoptée par la Commission le 27.06.1994 dans l'affaire M.402, PowerGen/NRG Energy/Morrison Knudsen/Mibrag.

point 13). Ainsi qu'il a été expliqué dans la section «1.2.1 Introduction concernant le lignite», cela est dû aux caractéristiques du lignite. La République hellénique et PPC ont néanmoins affirmé que PPC a reçu des offres de fourniture de lignite de la part de fournisseurs étrangers et que des importations pourraient avoir lieu. Elles n'ont pas précisé de quels fournisseurs émanaient ces offres mais ont mentionné trois zones de production (...) d'où pourrait provenir cet approvisionnement. PPC a également fait savoir qu'elle avait reçu une offre de fourniture de quantités limitées de lignite ([500-1000] mille tonnes) en provenance de [...] pour une durée indéterminée. Il est clair que ces quantités ne suffiraient pas pour couvrir les besoins des centrales de PPC (elles représentent environ un pour cent de la consommation annuelle totale de lignite de la Grèce). Ainsi qu'il a été expliqué au point 16, les éléments dont dispose la Commission montrent que les possibilités de fourniture de lignite en provenance de ces zones, si elles se matérialisent, sont très limitées: les grands gisements sont éloignés ou exploités par des producteurs d'électricité intégrés verticalement qui préféreraient très probablement utiliser eux-mêmes le lignite qu'ils produisent pour produire de l'électricité au lieu de le vendre à un autre producteur d'électricité¹⁹⁵. Il s'ensuit que le marché de la fourniture de lignite ne s'étend pas au-delà du territoire national.

170. Il se peut néanmoins que plusieurs marchés géographiques, correspondant à chaque zone minière, voire même à la zone située à proximité de chaque mine, puissent être définis à l'intérieur de la Grèce, puisque les frais de transport du lignite sont élevés par rapport à sa valeur calorifique, ce qui le rend économiquement non viable pour des transports longue distance. Il n'est cependant pas nécessaire, aux fins de la présente affaire, de définir plus précisément l'étendue géographique du marché de la fourniture du lignite extrait en Grèce puisque les conclusions de l'analyse demeureront inchangées.

171. Le marché de gros de l'électricité s'étend au «territoire du réseau interconnecté».

172. S'agissant du marché de gros de l'électricité, la Commission a généralement considéré dans le cadre de décisions antérieures¹⁹⁶ que le marché de gros de l'électricité (production et importations d'électricité en vue de la revente) est de dimension nationale, voire même de plus petite dimension. Cette conclusion a été confirmée dans le rapport final concernant l'enquête sectorielle sur les marchés de l'énergie publié en janvier 2007¹⁹⁷. En Grèce, la situation résulte notamment du fait que la capacité d'importation et les importations réelles représentent une faible proportion de la demande. De plus, en Grèce, une distinction peut être opérée entre «le réseau interconnecté» (Grèce continentale et îles interconnectées), d'une part, et «le réseau non interconnecté», d'autre part. Aucune concurrence n'étant possible sur le marché

¹⁹⁵ Cela est cohérent avec les informations communiquées par PPC [...].

¹⁹⁶ Voir, par exemple, en ce qui concerne la France, la décision de la Commission du 28/09/1999 dans l'affaire COMP/M.1557, EDF/LOUIS DREYFUS (JO C 323 du 11.11.1999, p.11). Voir également les affaires COMP/M.2847 (Verbund/Energie Allianz), COMP/M.3268 (Sydkraft Graninge), COMP/M.3440 (EDP/ENI/GDP) et COMP/M.3729 (EdF/AEM/Edison) concernant plusieurs autres marchés.

¹⁹⁷ Le rapport final de l'enquête sectorielle sur les marchés de l'énergie est disponible sur l'internet à l'adresse <http://ec.europa.eu/comm/concurrence/sectors/energy/inquiry/index.html>.

de gros dans le «réseau non interconnecté»¹⁹⁸, la présente décision ne porte que sur le «réseau interconnecté». Par conséquent, le marché de gros de l'électricité visé par la présente décision s'étend au territoire du «réseau interconnecté.»

4.2.2. *Position dominante*

173. Selon une jurisprudence constante, la position dominante visée par l'article 82 concerne une position de puissance économique détenue par une entreprise qui lui donne le pouvoir de faire obstacle au maintien d'une concurrence effective sur le marché en cause en lui fournissant la possibilité de comportements indépendants dans une mesure appréciable vis-à-vis de ses concurrents, de ses clients et, finalement, des consommateurs¹⁹⁹.

4.2.2.1. Le lignite

174. Ainsi que PPC le reconnaît elle-même, il y a peu de concurrence sur le marché de la fourniture de lignite en Grèce: l'intégralité de la production de PPC est consommée par PPC elle-même et la production limitée réalisée ailleurs (dans des gisements privés ou des gisements publics exploités par des entités autres que PPC) est soit consommée en interne, soit vendue à PPC. La part de PPC dans la production totale de lignite a toujours été supérieure à 97 % depuis 2000 (voir Tableau 8). La possibilité de s'approvisionner à l'étranger est très limitée (voir point 16), et donc ne constitue pas une contrainte significative sur PPC. En outre, la possibilité de s'approvisionner auprès de concurrents de PPC en Grèce est limitée et incertaine. Les trois gisements exploitables qui ne sont pas encore exploités (Vevi, Dráma et Ellassona) représentent globalement moins des deux tiers des réserves totales de PPC. Il n'y a pas d'autres dépôts exploitables connus. Il s'en suit que PPC va rester en tout état de cause en contrôle d'une part très substantielle des fournitures. Ces fournitures additionnelles possibles en Grèce ne seront pas disponibles pendant des années. En outre, à moins que PPC soit exclu de participer aux appels d'offre, elle a un intérêt économique clair d'offrir plus que ces concurrents de manière à maintenir son contrôle sur les dépôts de lignite. Dans ce contexte, PPC est considéré dominant dans le marché de fourniture du lignite en Grèce.

175. La République hellénique affirme que PPC ne peut occuper une position dominante sur un marché où elle n'est actuellement ou potentiellement pas active en qualité de vendeur. Or, cela s'explique uniquement par le fait que PPC a déjà monopolisé cette activité et qu'elle l'a intégrée verticalement. Une telle intégration verticale n'exclut pas que PPC soit potentiellement active sur ce marché. En effet, selon la jurisprudence de la Cour de justice, «il suffit qu'un marché potentiel, voire hypothétique, puisse être identifié», et le fait que le service ou le produit n'est pas commercialisé de manière séparée n'exclut pas la possibilité de distinguer un marché distinct²⁰⁰. C'est cette logique que la Commission a suivie lorsqu'elle a exigé que PPC dissocie ses comptes

¹⁹⁸ Voir point 65.

¹⁹⁹ Voir l'affaire 27/76, *United Brands*, Rec. 1978, page 207, points 65 et 66.

²⁰⁰ Voir l'arrêt de la Cour du 29 avril 2004, *IMS ealth*, affaire C-418/01, points 43 et 44.

pour le lignite et l'électricité²⁰¹. Cette logique a également été appliquée dans d'autres secteurs concernés par des intégrations verticales²⁰².

176. Par conséquent, on peut dire que PPC occupe une position dominante sur le marché de la fourniture de lignite en Grèce.

4.2.2.2. Le marché de gros de l'électricité

177. Ainsi qu'il a été expliqué dans les sections 1.3.2²⁰³ et 1.3.4, la part détenue par PPC sur le marché de gros reste supérieure à 85 %, cette situation n'a pas été affectée de manière significative par la mise en service de la première centrale alternative mentionnée dans ces sections et il n'y a pas de perspective de nouvelle entrée susceptible de retirer une part de marché significative à PPC²⁰⁴. Les importations représentent 7 % de la consommation totale et, en dépit de leur récente hausse, elles ne représentent pas une réelle contrainte concurrentielle en ce sens où elles sont plafonnées compte tenu du fait que la capacité totale d'importation est aujourd'hui limitée à 900 MW et peut ainsi répondre au maximum à environ 10 % de la demande de pointe totale²⁰⁵. L'augmentation de 200 MW de la capacité des dispositifs d'interconnexion escomptée en 2008 ne modifiera pas cette situation de manière substantielle²⁰⁶.

178. Il s'ensuit que PPC occupe une position dominante sur le marché de gros de l'électricité en Grèce.

4.2.3. La partie substantielle du marché commun

179. Le marché en cause est le marché de gros de l'électricité dans le réseau interconnecté grec, qui représente plus de 90 % de la consommation totale d'électricité de la Grèce. Compte-tenu de ce que les conditions objectives de concurrence sont suffisamment homogènes dans le système interconnecté²⁰⁷, ce marché constitue une partie substantielle du marché commun.

²⁰¹ Décision de la Commission du 16 décembre 2002 d'engager une action en justice contre la Grèce en raison de la non publication de comptes séparés pour l'extraction de lignite et la production d'électricité, contrairement aux exigences de la directive 96/92/CE relative à la libéralisation du marché de l'électricité.

²⁰² Cette question s'est également posée dans le secteur des télécommunications par exemple. Voir, par exemple, la décision de la Commission dans l'affaire HU/2004/0096 du 20 octobre 2004.

²⁰³ Voir en particulier les points 66 à 68.

²⁰⁴ PPC elle-même s'attend à représenter plus de 75% de la capacité de génération installée en Grèce en 2011 (voir la note de bas de page 94).

²⁰⁵ Sur la base de l'hypothèse selon laquelle la capacité des dispositifs d'interconnexion serait destinée dans son intégralité aux importations alors que, en réalité, elle est utilisée en partie pour les exportations. La demande de pointe oscillait entre 7 500 et 9 500 MW en 2005.

²⁰⁶ PPC elle-même s'attend à représenter plus de 70% de la capacité totale (génération + interconnexion) en Grèce en 2011 (voir la note de bas de page 944).

²⁰⁷ Voir en particulier les points 65 et 76.

4.2.4. *L'incompatibilité de la mesure étatique*

4.2.4.1. Le cadre juridique

180. En l'espèce, l'article 82 doit être lu en liaison avec l'article 86. Ainsi qu'il a été expliqué précédemment, un État membre enfreint l'article 86, paragraphe 1, lu en combinaison avec l'article 82, lorsque l'entreprise en cause est amenée, par le simple exercice des droits exclusifs qui lui ont été conférés, à exploiter sa position dominante de façon abusive ou lorsque ces droits sont susceptibles de créer une situation dans laquelle cette entreprise est amenée à commettre de tels abus²⁰⁸.
181. La Cour de justice a établi que le système de concurrence non faussée prévu par le traité ne peut être garanti que si l'égalité des chances entre les différents opérateurs économiques est assurée²⁰⁹. Si l'inégalité de chances entre les opérateurs économiques, et donc la concurrence faussée, est le fait d'une mesure étatique, une telle mesure constitue une violation de l'article 86, paragraphe 1, lu en liaison avec l'article 82²¹⁰.
182. En outre, la Cour de justice a invariablement considéré qu'il y a exploitation abusive d'une position dominante au sens de l'article 82 du traité lorsque le comportement d'une entreprise détenant une position dominante sur un marché donné tend à l'extension, par une concurrence faussée, de cette position à un marché voisin, mais distinct²¹¹. La Cour a appliqué ce principe pour conclure à une violation de l'article 86, paragraphe 1, lu en liaison avec l'article 82, dans une situation où la mesure étatique permettait à l'entreprise en position dominante de fausser la concurrence sur un marché voisin qu'elle n'aurait pas pu atteindre en l'absence de la mesure sans violer les dispositions de l'article 82²¹².
183. Conformément à la jurisprudence de la Cour de justice²¹³, la République hellénique convient qu'il n'est pas nécessaire d'établir si PPC a réellement commis un abus.

4.2.4.2. Les mesures étatiques

184. Ainsi que l'expliquent les points 37 et suivants, la République hellénique a adopté un certain nombre de mesures octroyant des droits exclusifs à PPC pour tous les gisements publics de lignite importants pour lesquels des droits ont été accordés. Selon les termes du décret législatif n° 4029 des 12/13 novembre 1959, PPC détient les droits exclusifs d'exploitation du lignite dans la région de l'Arcadie. En vertu de la loi n° 134 des 23/29 août 1975, PPC détient également des droits de prospection,

²⁰⁸ C-163/96, Raso, Rec. 1998, p. I-533, points 27-29.

²⁰⁹ Affaire C-202/88, France/Commission, Rec. 1991, p. I-1223, point 51, et affaire C-18/88 GB-Inno-BM, Rec. 1991, p. I-5941, point 25.

²¹⁰ Affaire C-462/99, Connect Austria, Rec. 2003, p. I-5197, point 84.

²¹¹ Affaire C-462/99, point 82.

²¹² Affaire C-18/88, RTT, Rec. 1991, p. I-5941, point 20. Voir également à cet égard l'affaire C-462/99.

²¹³ Affaire C-163/96, Raso, Rec. 1998, p. I-533, points 27-29.

d'extraction et d'exploitation de lignite dans la région de Ptolémaïs. En outre, conformément à la loi n° 134/1975, des décisions ministérielles adoptées en 1976, en 1988 et en 1994 ont défini les zones dans lesquelles PPC «a le droit exclusif de rechercher et d'exploiter des combustibles solides» (lignite) respectivement dans les bassins d'Amynteon et Prosilion-Trigonikon, dans les bassins d'Amynteon et Komnina et dans le bassin de Flórina. PPC a obtenu toutes ces concessions sans appel d'offres.

4.2.4.3. Analyse

185. Ces décisions constituent des mesures d'octroi de droits d'exploitation à PPC *pour l'ensemble des gisements publics de lignite importants pour lesquels des droits ont été accordés*. Elles couvrent en effet 2 106 Mt de réserves, soit 91 % des réserves totales pour lesquelles des droits d'exploitation ont été accordés jusqu'à présent (voir point 46). De plus, la République hellénique a ensuite maintenu ces mesures en n'accordant aucun droit sur aucun gisement significatif en dépit des possibilités offertes par le code minier: elle n'a octroyé des droits à d'autres entités que pour des gisements dont les réserves sont négligeables. En effet, les 9 % restants des réserves totales pour lesquelles des droits d'exploitation ont été accordés ont été attribués en majeure partie avant la seconde guerre mondiale (il s'agit des trois gisements mentionnés au point 34, représentant 208 Mt de réserves)²¹⁴ et les autres opérateurs n'ont obtenu des droits que pour des gisements aux réserves négligeables à partir de 1985 (11 Mt ou 0,4 % des réserves allouées).
186. En outre, PPC a obtenu des droits d'exploration sans appel d'offres pour les autres gisements exploitables (Dráma et Elassona essentiellement) pour lesquels des droits d'exploitation n'ont pas encore été accordés. La décision prorogeant la durée des droits d'exploration de ces gisements fixe les conditions dans lesquelles PPC peut demander et obtenir des droits d'exploitation pour ces mêmes gisements (voir point 31). Cette décision place ainsi PPC dans une situation privilégiée pour obtenir des droits d'exploitation sur les réserves exploitables restantes.
187. Ainsi qu'il a été expliqué dans la section «1.3.2.3 La production réelle et le rôle spécifique du lignite», ce sont les centrales au lignite qui sont le plus utilisées en Grèce: elles représentent en effet environ 60 % de la production utilisée pour approvisionner le réseau interconnecté. Il en résulte que les droits d'exploitation de lignite affectent le marché de gros de l'électricité dans le réseau interconnecté de la Grèce.
188. Les centrales au lignite sont les moins coûteuses en Grèce, comme le confirme en particulier le fait que, alors qu'elles représentent 43 % de la capacité de production disponible dans le réseau interconnecté, les centrales au lignite représentent environ 60 % de la production. Les autres éléments qui montrent l'avantage comparatif du lignite en tant que source de production d'électricité ont été présentés dans la section 1.3.2.3. Cet avantage comparatif est d'ailleurs appelé à être maintenu: en effet, PPC a déjà prévu de remplacer les centrales au lignite qu'elle doit retirer dans un

²¹⁴ Le fait que le gisement de Vevi va être réattribué à des parties autres que PPC ne change en rien la situation, cette réattribution étant simplement due au fait que le précédent titulaire des droits d'exploitation n'a pas satisfait pleinement à son obligation. De plus, cette réattribution ne supposera pas que d'autres gisements pourront être exploités par des entités autres que PPC (la part de PPC ne descendra pas en dessous de 91 % des réserves totales de lignite exploitées).

avenir proche et cherche à obtenir de nouveaux droits d'exploitation sur plusieurs gisements (Vevi, Dráma et Ellassona) pour lesquels elle devra construire de nouvelles centrales, sachant que les frais de transport sont si élevés que les centrales sont construites à proximité des gisements. Ainsi, en octroyant et en maintenant des droits d'exploitation de lignite quasi-monopolistiques en faveur de PPC et, de ce fait, en lui accordant un accès privilégié à la source de production la moins chère, la République hellénique a renforcé la position dominante de PPC sur le marché de gros de l'électricité en ce sens où, grâce à ces droits, PPC peut conserver une part de marché quasi-monopolistique sur ce marché en aval en dépit des mesures de libéralisation prises aux niveaux européen et national pour ouvrir ce marché à la concurrence.

189. Puisque PPC est l'ancien monopole dans le secteur de la production et de la fourniture d'électricité, on ne saurait conclure que les mesures étatiques ont permis à PPC de créer ou renforcer sa position dominante. Il n'en demeure pas moins que les mesures étatiques ont pour effet d'entraver de nouvelles entrées sur le marché et, ainsi, de renforcer ou de maintenir la position de PPC sur le marché de gros de l'électricité. En effet, plus de cinq ans après la libéralisation, une seule entité a construit une nouvelle centrale pour faire concurrence à PPC sur le marché de gros et la République hellénique est contrainte d'avoir recours à des offres subventionnées pour encourager la construction de nouvelles centrales par des concurrents de PPC afin d'assurer la sécurité de l'approvisionnement. Les mesures étatiques renforcent de manière substantielle les barrières à l'entrée et infligent un désavantage aux concurrents de PPC en créant une situation d'inégalité de chances entre les opérateurs économiques en ce qui concerne l'accès aux combustibles essentiels aux fins de la production d'électricité²¹⁵. Il en est ainsi indépendamment des autres barrières qui peuvent exister sur le marché. Les mesures étatiques constitueraient toujours une barrière si PPC payait un droit ou une redevance puisque l'inégalité de conditions persisterait²¹⁶.
190. Il s'ensuit que, en octroyant et en maintenant des droits d'exploration et d'exploitation de lignite quasi-monopolistiques et, ainsi, un accès privilégié à la source de production la moins chère, la République hellénique a créé une situation d'inégalité de chances entre les opérateurs économiques sur le marché de gros de l'électricité et donc faussé la concurrence en faveur de l'entreprise publique PPC, renforçant ainsi sa position dominante sur le marché de gros de l'électricité.

*Arguments présentés par la République hellénique et par
PPC sur le cadre de l'analyse*

191. La République hellénique a renvoyé dans ses lettres à la jurisprudence (notamment aux arrêts de la Cour dans l'affaire RTT²¹⁷, à l'affaire portant sur la directive relative à la

²¹⁵ Affaire C-462/99, p. I-5197, points 81-85

²¹⁶ On ne peut exclure que le paiement d'un droit ou d'une redevance par PPC en contrepartie des droits d'extraction du lignite supprimerait une autre barrière à l'entrée sur le marché. Cet aspect de la question est abordé dans le cadre de l'enquête réalisée sous l'angle des règles en matière d'aides d'État.

²¹⁷ Affaire C-18/88, RTT, Rec. 1991, p. I-5941.

concurrence dans les marchés des services de télécommunications²¹⁸, à l'affaire Connect Austria²¹⁹, aux décisions rendues par la Commission²²⁰ concernant le secteur de la radiotéléphonie GSM en Italie et en Espagne, ainsi qu'à un projet de décision de la Commission concernant la législation postale allemande dans le domaine des services de préparation postale) pour étayer son argument selon lequel l'application de la théorie de l'extension d'une position dominante nécessite la présence de trois éléments:

(a) Droits exclusifs

La République hellénique a fait valoir que, selon la jurisprudence (voir références ci-dessus), il faudrait que des droits exclusifs aient été octroyés sur les deux marchés concernés, en niant par ailleurs l'existence de ce type de droits.

(b) Deux marchés.

Selon la République hellénique, la théorie de l'extension d'une position dominante exige que l'entreprise bénéficiant des droits exclusifs soit active sur deux marchés voisins et qu'elle occupe une position dominante sur l'un de ces marchés.

La République hellénique est d'avis que les deux marchés concernés en l'espèce sont, d'une part, le marché de la fourniture de lignite («ventes de lignite») et, d'autre part, le marché de la «production d'électricité». La République hellénique a fait valoir que PPC n'intervient pas sur le marché de la fourniture de lignite et qu'elle n'est pas non plus un concurrent potentiel sur ce marché puisque ces activités d'exploitation de lignite sont inhérentes à la production d'électricité, sans préjudice de la question de la séparation des comptes.

La République hellénique a également fait valoir que dans la plupart des affaires constituant la jurisprudence (voir références ci-dessus), la relation entre les marchés était de nature horizontale et non pas verticale.

(c) Un lien de causalité entre les droits exclusifs allégués et l'abus de position dominante.

La République hellénique a reconnu que, conformément à la jurisprudence pertinente, l'abus peut être potentiel et pas nécessairement réel. Elle a

²¹⁸ Affaires C-271, 281, 289/90, directive relative à la concurrence dans les marchés des services de télécommunications, Rec. 1992, p. I-5868.

²¹⁹ C-462/99, point 84. En effet, dans cette affaire, la mesure en cause ne concernait pas l'octroi d'un «droit exclusif» mais l'attribution de fréquences supplémentaires à l'opérateur dominant sans lui imposer le paiement d'une redevance distincte.

²²⁰ Décision de la Commission du 18 décembre 1996 relative aux conditions imposées au second opérateur de radiotéléphonie GSM en Espagne (JO L 76 du 18.3.1997, p.19) et décision de la Commission du 4 octobre 1995 relative aux conditions imposées au second opérateur de radiotéléphonie GSM en Italie (JO L 280 du 23.11.1995, p.49).

néanmoins fait remarquer que, contrairement à PPC, l'entreprise en position dominante en cause dans l'affaire RTT²²¹ exerçait des fonctions réglementaires vis-à-vis de ses concurrents.

De plus, selon la République hellénique, les faits en cause dans l'affaire Connect Austria et dans l'affaire portant sur la directive relative à la concurrence dans les marchés des services de télécommunications seraient différents des faits de la présente affaire.

192. Ces arguments ne sont pas jugés convaincants.

193. S'agissant de l'argument relatif aux droits exclusifs, il n'est pas nécessaire d'établir si les droits accordés à PPC sont exclusifs. Premièrement, ainsi qu'il a été expliqué dans la section 4.1, pour que l'article 86 soit applicable, il suffit que PPC soit une entreprise publique, ce qui est le cas en l'espèce. Deuxièmement, la Cour a statué que si l'inégalité de chances entre les opérateurs économiques, et donc la concurrence faussée, est le fait d'une mesure étatique, une telle mesure constitue une violation de l'article 86, paragraphe 1, lu en combinaison avec l'article 82²²². La Cour n'a pas affirmé que l'inégalité de chances doit être le fait d'un droit exclusif, mais simplement que: «[s]i l'inégalité de chances entre les opérateurs économiques, et donc la concurrence faussée, est le fait d'une mesure étatique, une telle mesure constitue une violation de l'article 86, paragraphe 1, CE, lu en combinaison avec l'article 82 CE»²²³. Par conséquent, l'application de la théorie de l'extension d'une position dominante n'exige pas l'existence d'un droit exclusif.

194. L'argument concernant l'absence de deux marchés a déjà été réfuté (voir les sections 4.2.1 et 4.2.2 ci-dessus). Il existe bien deux marchés différents: le marché de la fourniture de lignite, d'une part, et le marché de gros de l'électricité, d'autre part. PPC détient une position dominante sur ces deux marchés. En ce qui concerne le lien entre les marchés, il ne doit pas nécessairement être horizontal: l'important est d'établir si les mesures créent une situation d'inégalité de chances et, dès lors, faussent la concurrence. En effet, dans l'affaire RTT, les deux marchés (exploitation du réseau de télécommunications et fourniture d'appareils) étaient «liés verticalement» avant la libéralisation.

195. S'agissant du lien de causalité entre la mesure étatique et l'abus, il y a lieu de relever que si l'affaire RTT portait effectivement sur une situation où l'entreprise en position dominante exerçait des fonctions réglementaires sur un marché voisin, la Cour de justice n'a pas conclu dans son arrêt que l'exercice de ce type de fonctions est une condition d'application du principe de l'extension d'une position dominante. La Cour a statué d'une manière générale que «si l'extension de la position dominante de l'entreprise publique ou de l'entreprise à laquelle l'État a octroyé des droits spéciaux ou exclusifs est le fait d'une mesure étatique, une telle mesure constitue une violation

²²¹ Affaire C-18/88, RTT, Rec. 1991, p. I-5941.

²²² C-462/99, Connect Austria, Rec. 2003, p. I-5197, point 84.

²²³ C-462/99 Connect Austria, Rec. 2003, p. I-5197, point 84. En effet, dans cette affaire, la mesure en cause ne concernait pas l'octroi d'un «droit exclusif» mais l'attribution de fréquences supplémentaires à l'opérateur dominant sans lui imposer le paiement d'une redevance distincte.

de l'article [86] en liaison avec l'article [82] du traité» en l'absence de justification objective²²⁴.

196. Pour ce qui est de l'affaire portant sur la directive relative à la concurrence dans les marchés des services de télécommunications²²⁵, qui avait trait à la compétence de la Commission pour adopter une directive dans ce domaine, la lettre de mise en demeure y a renvoyé pour relever que la Cour de justice avait rappelé les conclusions auxquelles elle était parvenue dans l'affaire RTT²²⁶ et appliqué le même raisonnement à la forme la plus extrême d'extension d'une position dominante, celle de l'extension d'un monopole sur le marché de l'établissement et de l'exploitation de réseaux de télécommunications au marché adjacent des services de télécommunications. Ce fait n'empêche pas l'application de la théorie de l'extension d'une position dominante dans le cadre d'autres affaires.
197. En effet, l'arrêt rendu dans l'affaire Connect Austria, qui portait sur le marché des services de téléphonie mobile, concerne un cas moins extrême. Renvoyant à l'affaire RTT, la Cour a réitéré qu'«un État membre enfreint les interdictions édictées par l'article 86, paragraphe 1, CE, lu en combinaison avec l'article 82 CE, lorsqu'il prend une mesure législative, réglementaire ou administrative qui crée une situation dans laquelle une entreprise publique ou une entreprise à laquelle il a conféré des droits spéciaux ou exclusifs est amenée à abuser de sa position dominante. [...] Il en va également ainsi lorsque le comportement d'une entreprise détenant une position dominante sur un marché donné tend à l'extension, par une concurrence faussée, de cette position à un marché voisin, mais distinct»²²⁷.
198. La Cour a également rappelé qu'«un système de concurrence non faussée tel que celui prévu par le traité ne peut être garanti que si l'égalité des chances entre les différents opérateurs économiques est assurée [...]. Si l'inégalité de chances entre les opérateurs économiques, et donc la concurrence faussée, est le fait d'une mesure étatique, une telle mesure constitue une violation de l'article 86, paragraphe 1, CE, lu en combinaison avec l'article 82 CE»²²⁸.
199. En l'espèce, il n'y a pas d'égalité des chances puisque, en raison des mesures étatiques, les entreprises autres que PPC ne bénéficient pas d'un accès suffisant au lignite, source d'énergie primaire aux fins de la production d'électricité, et que, contrairement à PPC, elles n'ont pas été autorisées à construire des centrales alimentées au lignite en raison (notamment) de cet accès insuffisant au lignite (voir point 76). Ainsi qu'il a été dit précédemment, vu son coût comparativement faible, le lignite est la principale source d'énergie primaire aux fins de la production et de la

²²⁴ Affaire C-18/88, RTT, Rec. 1991, p. I-5941, points 21 et 24.

²²⁵ Affaires C-271, 281, 289/90, directive relative à la concurrence dans les marchés des services de télécommunications.

²²⁶ Affaires C-271, 281, 289/90, directive relative à la concurrence dans les marchés des services de télécommunications, point 36.

²²⁷ Affaire C-462/99, Connect Austria, points 80 et 81.

²²⁸ Affaire C-462/99, Connect Austria, points 82, 83, et 84.

fourniture d'électricité aux clients éligibles en Grèce. L'étendue des droits d'exploitation de lignite détenus par PPC est telle (quasiment exclusive) que les possibilités d'investissement dans la production d'électricité offertes à ses concurrents sont limitées. En effet, la République hellénique et PPC admettent à tout le moins que les concurrents de PPC ont besoin du lignite pour diversifier leur gamme de combustibles et entrer en concurrence sur le marché de gros (voir point 94). Il en résulte que la concurrence est faussée en aval sur le marché de gros de l'électricité, ce qui permet à PPC de maintenir sa position dominante en dépit de la libéralisation du marché qui a conduit à la suppression de son droit exclusif de produire de l'électricité en Grèce.

*Arguments présentés par la République hellénique et par
PPC concernant l'exploitation du lignite*

200. Dans sa lettre du 24 janvier 2007, la République hellénique a souligné que la Commission ne tient pas compte de l'existence d'un grand nombre de micro-gisements (dont le plus important est celui de 4,5 Mt à Asea), de l'exploitabilité incertaine de certains gisements de PPC, ni de l'épuisement progressif des gisements de PPC. La République hellénique a également indiqué que PPC n'est pas mieux placée que les autres opérateurs pour obtenir des droits d'exploitation pour les gisements de Dráma et Elassona puisque d'autres entreprises ont acquis de l'expérience en Grèce, d'autres entreprises européennes sont expérimentées dans le domaine de l'exploitation de lignite sur d'autres marchés et les informations tirées de l'exploration de ces gisements seront mises à la disposition de tous les opérateurs.
201. Ces arguments ont été appuyés par PPC dans sa lettre du 19 janvier 2007. En outre, PPC a affirmé que l'arrangement selon lequel elle devait se charger de l'exploration des gisements de Dráma et Elassona au lieu et place de l'institut grec d'études géologiques lui portait financièrement atteinte (voir point 32).
202. Ces arguments ne sont pas jugés convaincants.
203. S'agissant des micro-gisements de lignite, les informations transmises par la République hellénique n'en donnent pas la liste: la République hellénique a mentionné deux micro-gisements dans sa réponse à la lettre de mise en demeure²²⁹, sept gisements pour lesquels des droits ont été accordés à partir de 1985 dans sa lettre datée du 21 novembre 2005 (voir point 35), ainsi que le gisement d'Asea qui, d'après elle, serait le plus important. Tous ces gisements représentent globalement moins de 20 millions de tonnes de réserves et sont répartis sur tout le territoire de la Grèce. La quantité de lignite dont une centrale alimentée au lignite a besoin pendant toute sa durée de vie (qui est généralement de 40 à 45 ans selon PPC) se compte en dizaines de millions de tonnes²³⁰. Puisque le lignite ne peut être transporté sur de longues

²²⁹ La réponse écrite à la lettre de mise en demeure mentionne, dans le tableau suivant le point 4.1, deux gisements dont les réserves sont inférieures à 5 millions de tonnes: Plakias (1 Mt) et Leukogia (1 Mt).

²³⁰ Par exemple, la République hellénique prévoit que le gisement de Vevi de 90 Mt permettra d'alimenter une centrale au lignite de 400 MW pendant toute sa durée de vie. En d'autres termes, la République hellénique prévoit que 2 millions de tonnes de lignite en seront extraits en moyenne chaque année. Cela équivaut en effet à la production annuelle moyenne de la mine d'Achlada qui constitue la principale source d'alimentation de la centrale au lignite Melitis de 330 MW de PPC.

distances et que les micro-gisements sont répartis sur tout le territoire de la Grèce, ces gisements sont bien trop petits (les réserves du plus grand sont de 4,5 M selon la République hellénique) pour constituer une source réaliste d'alimentation des centrales. Aussi les micro-gisements n'ont-ils aucune incidence sur l'appréciation de la présente affaire.

204. En ce qui concerne l'exploitabilité des gisements de PPC, il est vrai que la production d'un gisement peut s'avérer être inférieure aux prévisions établies à la date d'octroi des droits d'exploitation. Cela ne change cependant en rien le fait que PPC a déjà obtenu des droits d'exploitation pour 91 % des réserves pour lesquelles des licences d'exploitation ont été délivrées. Le même raisonnement s'applique à l'argument relatif à l'épuisement progressif des gisements exploités.
205. Quant aux frais engagés par PPC pour l'exploration des gisements de Dráma et Elassona, ils ne sauraient «compenser» les mesures qui faussent la concurrence et, par conséquent, enfreignent l'article 86, paragraphe 1, en liaison avec l'article 82²³¹. Les droits d'exploitation de ces deux gisements n'ont pas encore été octroyés mais, s'ils l'étaient à PPC (même suite à un appel d'offres), ils lui permettraient de maintenir son avantage sur le marché de gros et, étant donné que les autres gisements substantiels ne sont pas exploitables à l'heure actuelle selon la République hellénique, cela ne ferait que détériorer encore davantage la situation. Par conséquent, peu importe à cet égard de savoir si PPC est mieux placée que ses concurrents pour obtenir les droits relatifs à ces gisements: l'attribution de réserves supplémentaires à PPC détériorerait encore davantage la situation puisque les mines restantes représentent une quantité inférieure aux réserves qu'elle exploite déjà.

Arguments présentés par la République hellénique et par PPC concernant la production d'électricité, et notamment la production d'électricité à partir de lignite

206. Dans sa lettre du 5 juillet 2004, la République hellénique a fait valoir que la Commission n'avait pas tenu compte du fait que tout opérateur peut déposer une demande de licence de production d'électricité à partir de lignite. Elle affirmait également que l'analyse de la Commission selon laquelle la production d'électricité à partir de lignite suppose des coûts plus faibles ne tient pas compte des coûts des activités d'exploration et d'extraction, du coût de construction plus élevé d'une centrale au lignite par rapport à une centrale au gaz, ni du savoir-faire que nécessite l'extraction de lignite. La République hellénique ajoutait que les opérateurs autres que PPC préfèrent construire des centrales au gaz pour ces raisons. PPC a ajouté dans sa lettre datée du même jour que la plupart de ses centrales ne sont pas totalement amorties et que celles qui le sont engendrent des frais de maintenance très élevés. De plus, dans sa lettre du 5 juillet 2004, la République hellénique a affirmé que le plan d'exploitation de PPC ne prévoit pas la construction de nouvelles centrales au lignite.

²³¹ Cela s'entend sans préjudice du droit à indemnité auquel PPC pourrait prétendre au titre des frais engagés pour l'exploration de ces deux gisements. L'éventuel paiement d'une indemnité à cet égard devra cependant se faire conformément aux règles du traité, et notamment de son article 87.

207. Dans sa lettre du 22 novembre 2005, la République hellénique a indiqué que le lignite grec a une valeur calorifique plus faible que le lignite exploité dans d'autres pays et que les coûts environnementaux (liés aux émissions de CO₂) ont fait du lignite un combustible moins attractif. La République hellénique s'est par ailleurs déclarée d'avis que les centrales au lignite ne permettent pas de répondre au besoin de nouvelles centrales destinées à répondre aux charges de pointe du réseau électrique grec; elle a relevé à cet égard que les centrales au lignite ne sont pas aussi flexibles que les centrales à cycle combiné alimentées au gaz naturel (vitesse de démarrage moins rapide, montée en puissance et baisse de puissance plus lentes). La République hellénique ayant retiré ce dernier argument dans sa lettre suivante, cet argument ne sera pas abordé.
208. Dans sa lettre du 24 janvier 2007, la République hellénique a souligné que la compétitivité de la production d'électricité à partir de lignite est contredite par plusieurs éléments: la production d'électricité à partir de lignite représente une proportion de plus en plus faible de la production totale de la Grèce; la production d'électricité à partir de lignite pollue; les centrales au lignite de PPC seront retirées progressivement à partir de [2010-2020] et PPC entend n'en remplacer qu'une partie; le coût de la production d'électricité dans des centrales neuves montre le désavantage des centrales au lignite (voir point 135.7); et la Commission a elle-même reconnu dans le rapport final concernant son enquête sectorielle que la production d'électricité à partir de lignite implique des frais fixes plus élevés.
209. Ces arguments ont été appuyés par PPC dans ses lettres. Par ailleurs, dans sa lettre du 19 janvier 2007, PPC s'est déclarée d'avis que les règles applicables au marché de gros portaient atteinte aux centrales au lignite. En outre, dans sa lettre du 4 avril 2007, PPC a souligné la présence d'un grand nombre de nouveaux entrants sur le marché de gros ainsi que l'existence d'un grand nombre de projets d'investissement dans la production d'électricité, notamment de projets de grands opérateurs étrangers, en faisant allusion à la participation d'entreprises étrangères à l'appel d'offres de capacité lancé par HTSO, aux annonces faites par Endesa et son partenaire local Mytilineos concernant leur projet de construction d'une nouvelle centrale de 412 MW, ainsi qu'au point de vue de Mytilineos selon lequel les appels d'offres lancés par HTSO ne seraient plus nécessaires.
210. Ces arguments ne sont pas jugés convaincants.
211. Premièrement, en ce qui concerne la possibilité pour les autres acteurs du marché d'obtenir des licences de production d'électricité à partir de lignite, il est établi (voir section 1.3.2.2) que les autres opérateurs n'ont jusqu'à présent obtenu des licences que pour des centrales au gaz, tandis que PPC a obtenu une licence pour renouveler ses centrales au lignite, c'est-à-dire pour en construire de nouvelles afin de remplacer celles qu'elle doit retirer. Les demandes de construction de centrales au lignite déposées par les autres opérateurs ont toutes été rejetées aux motifs, notamment, que la capacité financière des demandeurs était suffisante et que les quantités de lignite prévues pour les projets étaient insuffisantes ou pas suffisamment démontrées. Le fait que les demandes aient été rejetées notamment en raison de l'insuffisance des quantités de lignite (ou de leur démonstration) démontre les difficultés rencontrées par les autres opérateurs pour construire des centrales au lignite s'ils n'ont pas accès aux grandes mines, et ce même s'ils satisfont à l'ensemble des exigences imposées pour obtenir une licence. En outre, la qualité des demandeurs aurait peut-être été différente s'ils avaient eu accès à des mines plus importantes et un bien plus grand nombre de demandes aurait pu

être déposé si du lignite avait été disponible et si les licences de production avaient fait l'objet d'appels d'offres lancés par l'autorité de régulation, comme dans le cas du gaz²³². Le fait que plusieurs demandes aient été déposées pour la construction de nouvelles centrales au lignite montre en tout état de cause que les opérateurs autres que PPC sont intéressés par la construction de ce type de centrales, et il semble que ce soit plutôt l'impossibilité d'accéder aux mines suffisamment grandes qui n'ont pas encore été attribuées à PPC qui les empêche d'élaborer de grands projets susceptibles de rivaliser avec les centrales de PPC.

212. PPC elle-même continue à considérer que les centrales au lignite sont compétitives, alors même qu'elle doit les remplacer et en supporter le coût et la durée de construction: elle a déjà programmé la construction de deux nouvelles centrales de 450 MW²³³ pour remplacer celles dont le retrait est prévu et est même prête à supporter le coût de l'exploitation d'un gisement supplémentaire (Vevi) [...] (voir point 79). De surcroît, PPC souhaite toujours exploiter les gisements de Dráma et Ellassona en dépit de l'absence de centrale au lignite dans les environs. Par conséquent, PPC considère non seulement la construction d'une nouvelle centrale comme étant économiquement viable en dépit du coût de construction prétendument plus élevé et de la durée plus longue des travaux de construction²³⁴, mais elle est aussi prête à supporter les coûts d'aménagement de nouveaux complexes de nouvelles mines et de nouvelles centrales. En effet, PPC aurait réalisé une étude de faisabilité en vue de l'installation de deux unités au lignite de 250 MW à Ellassona²³⁵, gisement de lignite dont les droits d'exploitation n'ont pas encore été octroyés.
213. Le comportement de PPC démontre ainsi qu'il ne fait pas de doute que le lignite reste²³⁶ un combustible très attractif et qu'il est même le plus attractif.
214. En ce qui concerne la faible valeur calorifique du lignite grec, elle ne signifie pas que le lignite n'est pas compétitif sur le marché grec. En fait, la comparaison entre la valeur calorifique du lignite grec et celle du lignite extrait dans d'autres États membres ne

²³² Heron Thermoelectrical Corp a envoyé le 11 juillet 2003 à la Commission des renseignements indiquant que cette société n'avait pas déposé de demande de concession ni de demande de licence d'extraction de lignite notamment au motif que «l'autorité de régulation de l'énergie n'a pas sanctionné les licences de production d'électricité impliquant l'utilisation de combustibles autres que le gaz naturel». D'autres sociétés telles que Phosphoric Fertilizers Industry SA (lettre du 11 juillet 2003) ou Alfa-Alfa Holdings (lettre du 11 juillet 2003) ont déclaré qu'elles envisageraient de faire construire une centrale au lignite si elles avaient accès à ce combustible.

²³³ Voir le point 68.

²³⁴ Il en va de même pour les frais de maintenance dans la mesure où PPC n'en tient pas compte dans son calcul des charges variables repris dans le Tableau 15.

²³⁵ L'AIE indiquait dans son rapport 2002 en profondeur sur la politique énergétique de la Grèce (IEA/SLT/CERT(2002)8 p.69) que PPC étudiait la faisabilité des centrales mentionnées.

²³⁶ Ainsi qu'il a été expliqué dans la section 1.3.2.3, les chiffres communiqués par PPC concernant ses coûts et ses ventes sur le marché de gros montrent que les centrales existantes sont très compétitives sur le marché de gros. S'agissant des ventes, le rapport 2006 de l'OCDE/AIE sur la Grèce indique que "la centrale au lignite la plus récente a offert les prix les plus bas de toutes les centrales thermiques de Grèce, ce qui reflète le faible coût du lignite et l'efficacité comparativement élevée de Flórina".

présente pas d'intérêt: l'élément pertinent réside dans la compétitivité du lignite par rapport aux autres combustibles et technologies disponibles en Grèce, étant entendu que la compétitivité ne diminue pas parallèlement à la valeur calorifique. De plus, en ce qui concerne les coûts environnementaux (liés aux émissions de CO₂ par exemple), la République hellénique et PPC n'ont pas démontré que ces coûts sont conséquents au point de rendre la production d'électricité à partir de lignite non compétitive par rapport aux autres sources de production (principalement le gaz) en Grèce. Comme la République hellénique l'a reconnu dans sa lettre du 22 novembre 2005, les arguments relatifs à la compétitivité des autres combustibles/technologies ne sont pas toujours clairs: le coût du gaz est de nature à rendre les centrales au gaz encore plus chères que les centrales au lignite, en dépit des coûts plus élevés que supposent ces dernières en termes de CO₂. En effet, le fait que PPC a construit un certain nombre de centrales au gaz et qu'un titulaire de licence en a construit une autre ne prouve pas que les concurrents soient convaincus que les centrales au gaz sont plus adaptées pour pouvoir entrer sur le marché grec de la fourniture d'électricité, comme l'affirme la République hellénique. Le nombre limité de centrales construites par les concurrents de PPC (en dépit du grand nombre de licences délivrées, voir Tableau 13) montre à tout le moins qu'ils rencontrent de grandes difficultés pour entrer sur le marché avec des technologies basées sur des combustibles autres que le lignite. Puisque PPC et ses concurrents affirment que le lignite offre un avantage concurrentiel et que plusieurs de ces concurrents envisagent de construire de nouvelles centrales au lignite dès lors qu'ils auront accès à une partie de ce combustible, une telle situation peut être interprétée comme montrant qu'il est d'autant plus nécessaire pour les concurrents d'investir dans la production d'électricité à partir de lignite pour entrer sur le marché grec de la fourniture d'électricité que les alternatives se sont révélées difficiles, et ce, en dépit du coût de la construction d'une centrale et des coûts environnementaux notamment.

215. La République hellénique et PPC reconnaissent au moins que les concurrents ont besoin du lignite pour diversifier leur gamme de combustibles et entrer en concurrence sur le marché de gros (voir point 94). En effet, les concurrents de PPC²³⁷ affirment précisément avoir besoin de plusieurs types de centrales et que les centrales au lignite fournissent la charge de base qui leur fait défaut.
216. L'effet anticoncurrentiel de l'accès privilégié de PPC au lignite avait déjà été identifié par l'OCDE dans son rapport 2001 sur "La réforme réglementaire en Grèce"²³⁸ qui soulignait que «l'accès préférentiel de PPC au lignite est susceptible de décourager l'entrée de concurrents sur le marché, non seulement parce qu'un nouvel entrant peut souhaiter utiliser des centrales fonctionnant au lignite, mais aussi parce que ce nouvel entrant devrait être en mesure de fournir de l'électricité pouvant rivaliser avec

²³⁷ Par exemple, dans sa lettre du 10 juillet 2003, Aluminium of Greece, qui produit de l'électricité à des fins d'auto-consommation, note que «pour que le jeu de la concurrence puisse s'exercer, il faudrait que les entreprises qui produisent de l'énergie puissent utiliser un mélange de combustibles similaire à celui qu'utilise DEH (PPC) (~70 % de combustible solide, ~10 % d'énergie hydroélectrique, ~10 % de gaz naturel et ~10 % de combustibles liquides). Aujourd'hui, les seules demandes de production d'électricité qui sont examinées par l'autorité de régulation de l'énergie sont celles qui sont basées sur le gaz naturel et les sources d'énergie renouvelables».

²³⁸ Rapport de l'OCDE de mai 2002 intitulé «Regulatory Reform – Greece», réf: DAFPE/CLP.WP2(2000)5, p. 14.

l'électricité produite à partir du lignite à bas coût. En proposant de vendre du lignite à d'autres entreprises d'électricité, l'État pourrait fixer un prix de marché pour les licences, ce qui mettrait également un terme aux inquiétudes quant à la possibilité que l'absence de toute redevance puisse constituer une aide d'État». Et PPC a elle-même reconnu dans tous ses rapports annuels²³⁹ que:

«PPC S.A. (...) jouit d'un avantage concurrentiel du fait du faible coût du lignite utilisé à des fins de production d'électricité.»

217. Ces constatations ont été confirmées par le rapport 2006 de l'OCDE sur la Grèce, où il est dit que «le lignite grec est un combustible compétitif dans le contexte actuel». Ce rapport indique également que «le gouvernement pourrait envisager d'autoriser un autre opérateur à construire une centrale utilisant le lignite provenant de ces gisements, soit en transférant des droits d'exploitation, soit en utilisant le lignite exploité par PPC». Ce rapport recommandait par ailleurs de «veiller à la divulgation complète des coûts du lignite produit par PPC afin d'accroître la transparence dans la détermination du prix de l'électricité, ainsi que de permettre l'accès des opérateurs de centrales potentiels aux gisements de lignite de PPC selon des conditions commerciales».
218. Tout ceci est en accord avec les estimations existantes concernant la compétitivité de la production d'électricité à partir de lignite par rapport aux autres sources de production: la Commission, par exemple, a indiqué dans sa communication sur «Une politique de l'énergie pour l'Europe» les coûts estimés de la production d'électricité à partir des principales sources d'énergie électrique (combustibles et technologies)²⁴⁰.
219. En ce qui concerne l'argument selon lequel la production d'électricité à partir de lignite représente une proportion de plus en plus faible de la production totale de la Grèce, cela est inévitable quelle que ce soit la compétitivité de la production d'électricité à partir de lignite puisque la consommation augmente chaque année (de plus de 2 % en moyenne) alors que la capacité de production à partir de lignite est stable depuis 2003. Ce qui compte, c'est le rapport entre capacité et production: le fait est que la production d'électricité à partir de lignite représente environ 60 % de la production totale dans le réseau interconnecté bien qu'elle ne représente que 43 % de la capacité totale installée dans ce réseau.
220. Il est vrai que les centrales au lignite de PPC seront retirées progressivement à partir de [2010-2020]: [100-400]MW de capacité de production à partir de lignite seront retirés en [2010-2030], [200-500]MW en [2010-2030], etc. (voir Tableau 16). Mais il ne s'agit que d'un retrait progressif et qui n'aura pas lieu à brève échéance (les principaux retraits ne sont prévus qu'à partir de [2010-2025]). De plus, PPC a déjà prévu de remplacer 900 MW de capacité de production à partir de lignite d'ici 2012 et

²³⁹ Rapport concernant l'année 2004, page 3; PPC a formulé des observations similaires dans ses précédents rapports annuels.

²⁴⁰ COM/2007/0001, Communication de la Commission au Conseil européen et au Parlement européen – Une politique de l'énergie pour l'Europe. Les chiffres figurant en annexe 2 de cette communication concernant le coût des différentes sources d'énergie électrique sont basés sur le rapport 2005 de l'AIE et de l'Agence pour l'énergie nucléaire (AEN) intitulé «*Projected costs of generating electricity*» disponible sur l'internet à l'adresse <http://www.iea.org/textbase/nppdf/free/2005/ElecCost.pdf>.

dispose déjà d'une licence globale lui permettant de renouveler ses capacités existantes à hauteur de 1 600 MW (voir point 78). Il s'ensuit que PPC ne connaîtra pas sur le court terme une diminution significative de l'avantage que lui confèrent les centrales au lignite.

221. En ce qui concerne les coûts de la production d'électricité dans des centrales neuves indiqués par la République hellénique (voir point 135.7 ci-dessus), ils ne sont pas en accord avec les autres estimations mentionnées ci-dessus. De plus, tant PPC que ses concurrents sont intéressés par la construction de nouvelles centrales au lignite, en dépit du fait que les prix pratiqués sur le marché grec soient nettement inférieurs aux estimations de coûts communiquées par la République hellénique²⁴¹: les opérateurs semblent ainsi de ne pas être d'accord avec les estimations de coûts réalisées par la République hellénique. En tout état de case, le fait que PPC et ses concurrents soient intéressés par la construction de nouvelles centrales au lignite témoigne de manière explicite de la compétitivité de la production d'électricité à partir de lignite sur le marché grec.
222. Pour ce qui est de l'affirmation selon laquelle la Commission a elle-même reconnu dans son rapport final concernant l'enquête sectorielle que la production d'électricité à partir de lignite implique des frais fixes plus élevés, cette affirmation est exacte. Toutefois, comme l'explique ce rapport, il importe de tenir compte du «classement hiérarchique» des marchés de l'électricité. Le prix des marchés de l'électricité à court terme est déterminé en fonction des frais variables des centrales, classés par ordre hiérarchique: le prix équivaut aux frais variables des centrales les plus coûteuses appelées à satisfaire à la demande dans le classement hiérarchique des centrales. Ce mécanisme de détermination du prix garantit tout de même la couverture des frais fixes des technologies qui nécessitent les plus gros investissements²⁴² puisque, d'une part, les technologies qui supposent les frais fixes les plus élevés sont celles qui impliquent les frais variables les plus faibles et, inversement, les technologies qui supposent les frais fixes les plus faibles sont celles qui impliquent les frais variables les plus élevés et, d'autre part, que la demande varie entre les heures de pointe et les heures creuses, ce qui garantit qu'il y a toujours un certain d'heures pendant lesquelles ce sont d'«autres centrales» qui déterminent le prix²⁴³. L'affirmation selon laquelle la production d'électricité à partir de lignite implique des frais fixes plus élevés n'a donc aucune incidence sur la compétitivité de la production d'électricité à partir de lignite par rapport aux autres sources de production. C'est en effet de la somme des frais

²⁴¹ Le prix du pool était de 64 EUR/MWh en moyenne en 2006 (voir point 106) alors que la République hellénique a estimé (au point 3.3 de sa réponse à la lettre de mise en demeure supplémentaire) que le coût total d'une nouvelle centrale au lignite serait de [75-85] EUR/MWh. La République hellénique a également estimé que le coût total d'une nouvelle centrale au gaz serait de [65-75] EUR/MWh, alors que l'unique concurrent de PPC a déclaré avoir tiré des bénéfices substantiels de sa centrale au gaz en 2006, à un niveau de prix de 64 EUR/MWh. Il semble donc que les estimations de la République hellénique soient exagérées.

²⁴² Cela a été corroboré par une étude portant sur six marchés de gros européens commandée par la Commission européenne et publiée le 20 avril 2007: voir le rapport de London Economics disponible sur l'internet à l'adresse <http://ec.europa.eu/comm/competition/sectors/energy/inquiry/index.html>.

²⁴³ Les centrales qui présentent les frais variables les plus élevés sont généralement les centrales anciennes dont les frais fixes sont intégralement amortis et qui n'ont ainsi pas besoin que l'on contribue à leurs frais fixes.

fixes et des frais variables qu'il faut tenir compte pour déterminer la compétitivité et les éléments d'appréciation démontrent la compétitivité de la production d'électricité à partir de lignite sur le marché grec.

223. Par ailleurs, il est possible que les règles applicables au marché de gros nuisent à la production d'électricité à partir de lignite pendant la nuit comme l'affirme PPC. Mais cela résulte de la priorité accordée aux importations, ainsi que des règles relatives aux minima techniques des centrales. Cela ne change en rien le fait que les centrales fonctionnant au lignite sont les centrales thermiques les plus compétitives. En effet, elles continuent, malgré ces règles, à produire environ 60 % de la production totale. En tout état de cause, le fait qu'une autre mesure puisse réduire de manière marginale l'utilisation des centrales au lignite ne supprime pas la violation de l'article 86, paragraphe 1, lu en combinaison avec l'article 82. Les mesures permettent à PPC de maintenir sa position dominante.
224. Enfin, les déclarations de PPC selon lesquelles toute nouvelle entrée sur le marché est désormais facile ne sont pas cohérentes avec les faits. Si une entreprise commune (Endesa-Mytilineos) impliquant un opérateur étranger a décidé de construire une centrale au gaz sans bénéficier des subventions prévues par la procédure d'appel d'offres lancée par HTSO, quatre autres concurrents de PPC (dont trois entreprises communes impliquant des producteurs étrangers) continuent de compter sur les appels d'offres de HTSO (et sur les subventions) pour entrer sur le marché grec. En effet, le projet de Endesa-Mytilineos ne sera, dès lors que la construction aura commencé, que la deuxième centrale approuvée sur le marché plus de cinq ans après la libéralisation. Cela montre qu'il reste difficile d'entrer sur le marché en n'ayant accès qu'au gaz comme combustible. Dans le même temps, deux concurrents de PPC sont disposés à construire des centrales au lignite sans subvention puisqu'ils devraient pouvoir accéder à une partie du lignite provenant du gisement de Vevi: TERNA a déposé une demande d'accès au gisement de Vevi et inclus la construction d'une centrale au lignite dans son plan d'exploitation et Heron Thermolectrical a déposé une demande d'accès au gisement ainsi que, en mars 2007, une demande de licence pour une centrale au lignite. Ces faits confirment que les concurrents de PPC ont besoin de lignite pour pouvoir entrer en concurrence sur le marché de gros de l'électricité, comme le reconnaissent d'ailleurs la République hellénique et PPC.
225. En conclusion, les faits de l'espèce démontrent que le lignite est la source d'énergie électrique la plus compétitive et que, en n'accordant pas aux opérateurs autres que PPC un accès suffisant au lignite, la République hellénique protège la position de PPC et étend sa position dominante sur le marché de la production d'électricité.

*Arguments présentés par la République hellénique et par
PPC concernant la fourniture d'électricité*

226. En outre, la République hellénique et PPC ont affirmé dans leurs réponses à la lettre de mise en demeure que les faits suivants contredisent l'extension de la position dominante de PPC: l'augmentation de la demande d'électricité en Grèce, le fait que certains appels d'offres organisés concernant la capacité de production d'électricité ont exclu PPC, ainsi que le fait que les tarifs pratiqués par PPC à l'égard des clients éligibles sont réglementés. Plus particulièrement, s'agissant de la question des tarifs réglementés, la République hellénique est d'avis que les droits octroyés à PPC ne

constituent pas une barrière à l'entrée, en ce sens où les tarifs applicables à l'égard des clients éligibles et non éligibles sont fixés par l'État tant que PPC approvisionne plus de 70 % du marché éligible. PPC a adhéré à cet argument en précisant qu'elle n'a pas le pouvoir de réduire les tarifs. PPC a ajouté que les tarifs ne constituent pas une barrière à l'entrée en suggérant que la Commission était d'accord avec cette allégation. Ces arguments n'ont pas été réitérés ni détaillés dans les lettres ultérieures, hormis le fait que PPC a déclaré considérer qu'il était possible que le niveau des tarifs soit trop bas pour permettre aux nouveaux entrants de rester sur le marché de détail une fois qu'ils étaient parvenus à y entrer (voir point 116).

227. Ces arguments ne sont pas jugés convaincants. Certains de ces arguments portent sur la définition initiale du deuxième marché en cause (production et fourniture d'électricité aux clients éligibles - voir point 164). Ils seront abordés ci-après pour ce qui concerne la période (avant mai 2005) au cours de laquelle cette définition était valable.
228. Premièrement, on ne voit pas très bien en quoi le fait que la demande d'électricité augmente en Grèce pourrait contredire la conclusion relative à la violation de l'article 86, paragraphe 1, lu en combinaison avec l'article 82. L'augmentation de la demande d'électricité s'explique par le fait que cette demande évolue parallèlement au développement économique et qu'elle augmente constamment d'année en année, non pas seulement en Grèce mais ailleurs également. Cette augmentation ne change cependant en rien l'avantage substantiel dont bénéficie PPC par rapport à ses concurrents, puisque PPC est la seule à avoir accès aux réserves très importantes de la source de combustible la moins chère pour alimenter des centrales qui représentent environ 60 % de la production réelle totale dans le réseau interconnecté (voir point 85). Le maintien de l'accès privilégié de PPC au lignite et à l'électricité produite à partir de lignite protège ainsi sa position dominante en créant des barrières à l'entrée d'autres fournisseurs sur le marché même si la demande augmente.
229. En ce qui concerne les appels d'offres concernant la création de nouvelles capacités, la loi n° 3175/2003 a obligé HTSO à contribuer à la sécurité de l'approvisionnement et à organiser des appels d'offres excluant PPC en vue de la conclusion d'accords de mise à disposition de capacités de production d'électricité. En effet, plus de cinq ans après la libéralisation, une seule entité a construit une nouvelle centrale en vue de rivaliser avec PPC sur le marché de gros²⁴⁴. Le fait que la République hellénique soit contrainte d'organiser des appels d'offres en vue d'assurer la sécurité de l'approvisionnement et d'offrir une subvention pour encourager la construction de nouvelles centrales par des concurrents de PPC ne fait que souligner les difficultés rencontrées par les concurrents de PPC pour entrer sur le marché de gros de la Grèce sans avoir accès au lignite.
230. S'agissant de l'impact des tarifs réglementés, il importe de relever plusieurs éléments concernant la période préalable à mai 2005.
231. Premièrement, la fixation des tarifs en Grèce et son lien avec les règles communautaires de concurrence ne sont pas visés par la présente décision.

²⁴⁴ Ainsi qu'il a été expliqué au point 81, la centrale de Heron S.A. a été construite pour servir de réserve et n'est autorisée à approvisionner le marché de gros que dans une mesure limitée .

232. Deuxièmement, la Commission ne conteste pas que les tarifs réglementés puissent avoir eu un impact sur les nouvelles entrées sur le marché: la Commission a en effet indiqué dans sa lettre de mise en demeure que «[l]es résultats de l'enquête de la Commission indiquent que les entrants potentiels ne considèrent pas tous le niveau des tarifs comme étant la principale raison les dissuadant d'entrer sur le marché grec de la fourniture d'électricité». La Commission relève que PPC considère que les tarifs réglementés ont eu un impact sur les nouvelles entrées sur le marché de la fourniture au détail²⁴⁵.
233. Troisièmement, la Commission relève que ces barrières à l'entrée liées aux tarifs sont susceptibles d'avoir aggravé l'effet des mesures qui font l'objet de la présente décision. Cela est dû au fait que, au cours de la période considérée, les tarifs réglementés étaient basés sur les coûts de production de PPC, dont le faible coût de la production d'électricité à partir de lignite dont les concurrents de PPC ne pouvaient pas bénéficier²⁴⁶. Les tarifs réglementés ont ainsi renforcé l'avantage concurrentiel conféré à PPC par la production d'électricité à partir de lignite. Ne pouvant accéder à une source d'énergie comparable, les nouveaux entrants pouvaient difficilement rivaliser avec PPC sur le marché de la fourniture au détail.
234. En tout état de cause, le fait qu'il puisse exister d'autres barrières à l'entrée n'exonère pas la République hellénique de l'application des règles du traité à l'égard des mesures visées par la présente décision. Aussi les tarifs réglementés n'atténuent-ils pas la violation de l'article 86, paragraphe 1, lu en combinaison avec l'article 82, commise par l'adoption des mesures visées par la présente décision.

*Arguments présentés par la République hellénique et par
PPC en ce qui concerne la date d'adoption des
mesures et l'absence de nouvelles mesures depuis lors*

235. Dans leurs lettres, la République hellénique et PPC ont fait valoir que les mesures incriminées avaient été adoptées avant l'entrée en vigueur effective de la libéralisation en 2001.
236. Si cela est exact, il n'en demeure pas moins que l'article 86, paragraphe 1, prévoit que «[le]s États membres [...] n'édicte[n]t ni ne maintiennent aucune mesure contraire aux

²⁴⁵ Dans sa lettre du 11 juillet 2003 (page 5), PPC a déclaré que, «puisque les tarifs de l'électricité pratiqués en Grèce, tels qu'ils sont fixés par le ministre du développement, sont actuellement parmi les plus faibles de l'Union européenne, il se peut que ces tarifs soient plus favorables que les prix que les nouveaux entrants pourraient proposer sur le marché de la fourniture d'électricité».

²⁴⁶ Les tarifs ont été calculés sur la base des coûts de production de PPC (voir note de bas de page n° 1688), dont le faible coût de la production d'électricité à partir de lignite dont les concurrents ne pouvaient pas bénéficier. Il en a résulté un avantage concurrentiel pour PPC qui l'a reconnu dans son rapport portant sur la période du 1^{er} janvier 2001 au 31 décembre 2002 (rapport de mai 2003 transmis par PPC en annexe à sa lettre du 30 mai 2003). Ce rapport indique (pages 44 et 45) que: «De plus, les tarifs pratiqués en Grèce sont actuellement inférieurs à la moyenne européenne aussi bien pour les clients résidentiels que pour les clients industriels. Il est donc peu probable qu'ils soient suffisants pour inciter à la création de nouvelles capacités de production (...). Nous sommes d'avis que les avantages concurrentiels que nous procurent nos faibles coûts de production et notre expertise sur le marché grec de l'électricité nous placent en position forte pour tirer parti de ses perspectives de croissance.»

règles du présent traité». C'est en effet le maintien de l'avantage conféré à PPC, qui crée une situation d'inégalité des chances entre les opérateurs sur le marché de gros de l'électricité, qui est contesté. Puisque PPC bénéficie déjà de droits d'exploitation sur la moitié des réserves totales de lignite et sur plus de 60 % des réserves exploitables, le maintien de cet avantage serait renforcé si PPC se voyait octroyer, même à la suite d'appels d'offres, des droits d'exploitation sur les autres gisements pour lesquels la République hellénique a décidé d'accorder de tels droits.

237. En outre, la République hellénique a fait valoir que la législation invoquée par la Commission (la loi n° 134/75 et le décret législatif n° 4029/1959) était tombée en désuétude. Or, la législation utilisée pour octroyer des droits à PPC (la loi n° 134/75 et le décret législatif n° 4029/1959) n'est pas tombée en désuétude: PPC continue de bénéficier des droits d'exploitation qui lui ont été conférés sur la base de ces actes, qui n'ont pas été abrogés. En maintenant ces droits et en n'accordant pas de droits d'exploitation sur des gisements significatifs aux concurrents de PPC, la République hellénique crée une situation d'inégalité de chances entre les opérateurs sur le marché en aval qu'est le marché de gros de l'électricité.

4.2.4.4. Conclusion

238. En octroyant et en maintenant des droits quasi-monopolistiques qui offrent à l'entreprise publique PPC un accès privilégié à l'exploitation de lignite et, en conséquence, à la production d'électricité à partir de lignite, la République hellénique a garanti à PPC un accès privilégié au combustible le moins cher qui existe à des fins de production d'électricité et ainsi donné à cette entreprise la possibilité de maintenir une position dominante sur le marché de gros de l'électricité en situation de quasi-monopole, en excluant toute nouvelle entrée sur le marché ou en y faisant obstacle. Par conséquent, la République hellénique a permis à PPC de protéger sa position quasi-monopolistique sur le marché en dépit de la libéralisation du marché de gros de l'électricité, et a ainsi maintenu et renforcé sa position dominante sur ce marché.

4.2.5. *Absence de justification au titre de l'article 86, paragraphe 2*

239. L'article 86, paragraphe 2, du traité dispose que les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général sont soumises aux règles de concurrence dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Cet article ne peut s'appliquer que s'il est invoqué par l'État membre ou par l'entreprise en question, dès lors qu'ils ont démontré que les conditions qui y sont établies sont remplies²⁴⁷.
240. La République hellénique n'a pas invoqué cette disposition pour justifier l'adoption des mesures législatives octroyant à PPC des droits d'extraction de lignite.

²⁴⁷ Voir l'affaire 155/73, *Sacchi*, du 30 avril 1974, point 15; l'affaire 41/80, *British Telecommunications*, du 20 mars 1985, point 33; et l'affaire T-260/94, *Air Inter*, du 19 juin 1997, point 138.

4.2.6. Effet sur les échanges entre États membres

241. Selon une jurisprudence constante, il suffit d'établir que le comportement de l'entreprise en question est de nature à avoir un effet sur le commerce dans le marché commun²⁴⁸ pour conclure à l'existence de l'effet requis sur les échanges entre États membres. Il suffit donc que le comportement abusif soit de nature à avoir un tel effet²⁴⁹.
242. De plus, la notion de commerce ne se limite pas aux échanges transfrontaliers de biens et services et s'étend à toute activité économique transfrontalière, et notamment à l'établissement²⁵⁰.
243. Le comportement de l'entreprise et les mesures étatiques rendent l'entrée sur le marché de la fourniture d'électricité et les échanges plus difficiles et, par conséquent, affectent les échanges entre États membres.
244. Le comportement de l'entreprise et les mesures étatiques affectent également de manière appréciable les échanges interétatiques puisqu'ils affectent les nouveaux entrants potentiels tels que le plaignant et d'autres entités qui souhaiteraient intervenir sur le marché de la fourniture d'électricité en Grèce. Parmi ces entrants potentiels figurent tous ceux qui, du fait des mesures étatiques adoptées en faveur de PPC, sont découragés d'investir dans la production et la fourniture d'électricité en Grèce, et notamment ceux qui ont demandé et obtenu des licences de production et de fourniture d'électricité. Ces opérateurs n'exploitent pas encore ces licences et n'utilisent donc pas leur droit d'établissement en Grèce.

4.2.7. Mesures correctives

245. La République hellénique n'a pas proposé de mesures correctives susceptibles de supprimer les effets de l'infraction en question alors que la Commission l'avait invitée à le faire en octobre 2006. La République hellénique s'est bornée à indiquer qu'elle lancerait à l'avenir des appels d'offres ouverts pour l'attribution de nouveaux droits d'exploitation de gisements de lignite et qu'elle poursuivrait sa politique concernant le secteur de l'électricité: «la République hellénique ne considère pas qu'il soit question d'une violation des règles communautaires de nature à justifier l'adoption de mesures supplémentaires»²⁵¹.
246. Les mesures étatiques faisant l'objet de la présente décision ont pour effet de fausser le jeu de la concurrence et ces effets se font sentir sur le marché de la fourniture de lignite et, principalement, sur le marché de gros de l'électricité. Les mesures correctives devraient donc faire en sorte que les effets de cette infraction soient supprimés. Cet objectif ne pourra être atteint que si les concurrents de PPC peuvent

²⁴⁸ C-41/90, Höfner, Rec. 1991, p. I-2015, points 32-33; C-179/90, Port of Genoa, Rec. 1991, p. I-5889, point 20.

²⁴⁹ C-322/81, Michelin [1983] ECR, p.3461, point 32

²⁵⁰ C-309/99, Wouters, point 95; C-475/99, Ambulanz Glöckner, point 49; affaires jointes C-215/96 et C-216/96, Bagnasco, point 51; C-55/96, Job Centre, point 37; C-41/90, Höfner et Elser, point 33.

²⁵¹ Lettre de la République hellénique du 24 janvier 2007, point 7.2.

accéder à des quantités suffisantes de lignite et à la production d'électricité à partir du lignite, de telle sorte qu'ils puissent entrer en concurrence avec PPC sur le marché de gros de l'électricité. Ce critère principal pour la terminaison de l'infraction reste valide, quel que soit l'évolution possible de la politique de la République hellénique de décider d'allouer ou non des droits sur des réserves de lignite *supplémentaires*, à la lumière de considérations telles que la protection environnementale, la santé publique ou la sécurité d'approvisionnement. La politique nationale à cet égard n'est en aucun cas affectée par la présente décision, étant entendu que l'accès au lignite pour la génération d'électricité gardera son importance pour une concurrence effective sur le marché de gros de l'électricité.

247. Dans le cadre de la politique nationale actuelle de la République hellénique concernant l'exploitation de réserves de lignite sur son territoire, les réserves de lignite dont pourraient disposer les concurrents de PPC comprennent les réserves de lignite exploitables actuellement disponibles²⁵² et les réserves de lignite exploitables qui seront disponibles dans un avenir prévisible²⁵³. Les réserves de lignite qui peuvent être mises à la disposition des concurrents de PPC et qui ne sont pas encore exploitées par PPC représentent actuellement seulement 40% du total des réserves de lignites exploitables²⁵⁴. A ce stade, la Commission considère que cette proportion des réserves totales de lignite exploitables constitue la proportion minimale à mettre à disposition des concurrents de PPC afin de pouvoir assurer effectivement que ces concurrents puissent soumettre PPC à des pressions concurrentielles sur le marché de gros de l'électricité²⁵⁵. Cette proportion des réserves de lignite exploitables pouvant être mise à disposition des concurrents pourrait augmenter sur le long terme dès lors que les réserves restantes de lignite qui n'ont pas encore fait l'objet d'une exploration à ce jour s'avèrent exploitables²⁵⁶. La même proportion minimale de réserves exploitables allouées devrait encore être mise à disposition des concurrents de PPC dans le cas où la République hellénique décidait de ne pas mettre à disposition des réserves

²⁵² Il s'agit essentiellement des gisements de Achlada et Vevi.

²⁵³ Il s'agit essentiellement des gisements de Dráma et Elassona.

²⁵⁴ Le rapport de 40 % ne tient pas compte du fait que PPC est également approvisionné en lignite par la mine de Achlada, dont les réserves représentent environ 3 % des réserves exploitables. Dans la pratique, l'accès potentiel est, dans l'état actuel des choses, légèrement inférieur à 40 % des réserves exploitables totales.

²⁵⁵ Les concurrents de PPC ont besoin de capacité alimentée au lignite pour deux raisons. Premièrement ils ont besoin de la capacité de base dans leur portefeuille de génération (voir le point 215) et il y a peu d'autre capacité de base disponible. Deuxièmement, ils ont besoin d'exercer une pression concurrentielle sur PPC dans les périodes hors-pointe (quand la capacité au lignite doit fixer le prix pour autant qu'une contrainte sur la capacité au lignite ne force pas recours à des centrales à gaz plus chères). La capacité au lignite représente l'essentiel de la capacité de base en Grèce, le reste étant constituant des centrales hydroélectriques (partiellement) et des sources d'énergie renouvelables (voir le Tableau 14). Ainsi, en assumant que la relation entre les réserves de lignite et la capacité de génération au lignite est à peu près semblable pour tous les sites, 40% de réserves de lignite représentent moins de 40% mais au minimum un tiers de la capacité de production de base. Ceci est considéré un minimum pour exercer des contraintes concurrentielle durant les périodes hors pointe et pour permettre aux concurrents d'avoir suffisamment de capacité de base pour construire des portefeuilles de génération équilibrés.

²⁵⁶ Les réserves totales non exploitées par PPC représentent 52 % de l'ensemble des réserves de lignite, celles d'Achlada représentant 2,4 % des réserves totales.

exploitables supplémentaires, ou le faisait dans une moindre mesure que ce qui est envisagé actuellement.

248. Compte tenu de ces éléments et pour assurer que les effets de l'infraction soient supprimés, il est impératif que des mesures assurant aux concurrents de PPC un accès au lignite soit mis en place. Dans le cadre de la politique de la République hellénique, axée sur la poursuite de la production d'électricité à partir du lignite en Grèce, la Commission est en mesure, à ce stade, de définir les mesures que la République hellénique pourrait, séparément ou globalement, adopter.

248.1. La République hellénique pourrait réattribuer certains des droits dont PPC jouit actuellement. Dans ce cas, étant donné que les gisements sont liés à des centrales implantées à proximité, l'accès aux gisements devrait se doubler d'un transfert des droits de propriété ou d'utilisation des centrales correspondantes;

248.2. La République hellénique pourrait organiser l'attribution de nouveaux droits d'exploitation aux concurrents de PPC, impliquant que PPC ne puisse obtenir ces droits d'exploitation que si aucune autre offre fiable n'est disponible. Par ailleurs, cette mesure pourrait être accompagnée, en ce qui concerne la production d'électricité, par l'organisation, sur la base de l'article 6 de la directive CE/2003/54, de procédures de sélection publiques ouvertes et non-discriminatoires, à l'exclusion de PPC, pour les futures centrales au lignite utilisant le lignite des gisements encore à attribuer.

249. Il revient à la République hellénique d'adopter des mesures efficaces pour supprimer les effets de l'infraction. Il faut noter que, si la République hellénique révisait sa politique d'allocation de droits d'exploitations supplémentaires sur des réserves de lignite en Grèce, les mesures devraient être alignées avec cette politique révisée.

250. Enfin, la Commission est consciente de la nécessité de faire en sorte que des mesures soient adoptées afin de rapidement renforcer la concurrence sur le marché de gros de l'électricité. La Commission est également consciente du fait que, dès lors que les mesures correctives consisteraient en l'attribution aux concurrents de PPC de nouveaux droits d'exploitation sur les gisements de lignite exploitables disponibles, ces mesures correctives n'auraient pas un effet immédiat²⁵⁷. Pour ne pas laisser les effets des mesures infractionnelles se poursuivre pendant une longue période et afin d'inciter à mettre rapidement en place les mesures correctives, il s'avère nécessaire d'envisager des mesures transitoires. Par exemple, il pourrait donc être nécessaire de permettre

²⁵⁷ L'exploitation de ces gisements n'aura pas lieu immédiatement et la production d'électricité à partir du lignite extrait de ces gisements ne sera pas possible avant plusieurs années: la construction d'une nouvelle centrale demande cinq ans au minimum selon les dernières pratiques (voir point 92) et l'octroi de la licence correspondante un an de plus au moins. Concernant, par exemple, le gisement de Vevi des droits pourraient être accordés dans un futur proche, mais la procédure d'autorisation de la centrale correspondante n'a pas encore démarré, en conséquence de quoi la production d'électricité à partir du lignite extrait du gisement de Vevi ne commencera pas avant six ans. En ce qui concerne les gisements de Dráma et Ellassona, il se peut que la procédure d'attribution des droits d'exploitation ne soit conclue qu'un ou deux ans après la date d'adoption de la présente décision. Si on part du principe que l'aménagement des mines de lignite et la construction des centrales auront lieu en même temps, cette mesure corrective n'aura pas d'effet sur le marché de gros de l'électricité avant au moins six ans (pour ce qui concerne le gisement de Vevi) et n'aurait pas d'effets significatifs sur le marché de gros de l'électricité (pour les gisements de Dráma et Ellassona) avant sept à huit ans minimum.

aux futurs propriétaires de centrales au lignite concurrentes des centrales de PPC de produire de l'électricité à partir de lignite. De telle sorte qu'ils puissent, en exploitant leurs centrales, concurrencer PPC. Il revient à la République hellénique d'adopter des mesures transitoires efficaces si les mesures qu'elle adopte pour supprimer effectivement les effets de l'infraction ne le font que dans quelques années.

251. Dans les deux mois suivants la notification de cette décision, la République Hellénique devrait informer la commission des mesures qu'elle entend adopter afin de se conformer à cette décision. Compte tenu de ce que les remèdes puissent impliquer la modification du cadre législatif et l'organisation de mesures transitoires si besoin est, il est considéré nécessaire d'accorder un délai plus long à la République Hellénique pour adopter et mettre en œuvre les mesures pertinentes. Ce délai ne saurait dépasser huit (6+2) mois à compter de la notification de cette décision. En tout état de cause, la République Hellénique devrait s'abstenir d'adopter toute mesure qui pourrait aggraver la situation.
252. Si la République hellénique ne se conformait pas à ses obligations dans les délais impartis, et en particulier si les remèdes envisagés ou mis en œuvre n'étaient pas satisfaisants, la Commission garde la possibilité ou bien d'entamer une action sur la base de l'Article 226 ou d'adopter une autre décision sur la base de l'Article 86 du Traité pour établir des mesures spécifiques corrigeant les effets anticoncurrentiels de l'infraction présente.

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article 1

L'article 22, paragraphe 1, du décret législatif n° 4029/1959, l'article 3, paragraphe 1, de la loi n° 134/1975 et les décisions ministérielles de 1976, 1988 et 1994 (Décisions du ministre de l'industrie, de l'énergie et des technologies publiées au Journal officiel de la République hellénique du 3 mars 1976, volume B, numéro 282, du 24 août 1988, volume B, numéro 596, et du 22 août 1994, volume B, numéro 633) sont contraires à l'article 86, paragraphe 1, lu en liaison avec l'article 82 du traité CE, dans la mesure où ils accordent et maintiennent des droits privilégiés en faveur de PPC pour l'exploitation de lignite en Grèce, créant ainsi une situation d'inégalité de chances entre les opérateurs économiques en ce qui concerne l'accès aux combustibles primaires aux fins de la production d'électricité et permettant à PPC de maintenir ou de renforcer sa position dominante sur le marché de gros de l'électricité de la Grèce en excluant toute nouvelle entrée sur le marché ou en y faisant obstacle.

Article 2

La République hellénique informe la Commission, dans un délai de deux mois à compter de la notification de la présente décision, des mesures qu'elle a l'intention de prendre pour corriger les effets anticoncurrentiels des mesures étatiques visées à l'article premier

Ces mesures seront adoptées et mise en œuvre dans les huit mois à compter de cette décision.

La République hellénique doit s'abstenir d'adopter toute mesure qui pourrait aggraver la situation.

Article 3

La République hellénique est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 5 Mars 2008.

Pour la Commission

Neelie Kroes
Membre de la Commission