

DÉCISIONS

DÉCISION D'EXÉCUTION (UE) 2017/122 DE LA COMMISSION

du 23 janvier 2017

relative à l'applicabilité de l'article 34 de la directive 2014/25/UE du Parlement européen et du Conseil aux marchés attribués pour les activités relatives à la production de tourbe en Finlande

[notifiée sous le numéro C(2017) 237]

(Les textes en langues finnoise et suédoise sont les seuls faisant foi)

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

LA COMMISSION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

vu la directive 2004/17/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 portant coordination des procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux ⁽¹⁾, et notamment son article 30, paragraphe 5,

vu la directive 2014/25/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux et abrogeant la directive 2004/17/CE ⁽²⁾, et notamment son article 35, paragraphe 3,

vu la demande présentée par Vapo Oy,

après consultation du comité consultatif pour les marchés publics,

considérant ce qui suit:

1. CADRE FACTUEL

1.1. La demande

- (1) Le 2 février 2016, la Commission a reçu de Vapo Oy (ci-après «Vapo» ou le «demandeur») une demande au titre de l'article 30 de la directive 2004/17/CE (ci-après la «demande»).
- (2) Vapo est une entreprise publique détenue à 50,1 % par l'État finlandais et à 49,9 % par Suomen Energiavaro Oy, une entreprise elle-même détenue par des sociétés d'énergie municipales et des coopératives d'électricité.
- (3) La demande porte sur des activités relatives à la production de tourbe en Finlande.
- (4) La demande était accompagnée d'une déclaration de l'autorité finlandaise de la concurrence et des consommateurs (ci-après l'«ANC»), en date du 2 novembre 2015. La Commission estime que ce document ne constitue pas un avis motivé et justifié au sens de l'article 35, paragraphe 2, de la directive 2014/25/UE, puisqu'il se contente d'indiquer que les conditions visées sont remplies, sans fournir aucun argument à l'appui de cette affirmation ⁽³⁾.

⁽¹⁾ JO L 134 du 30.4.2004, p. 1.

⁽²⁾ JO L 94 du 28.3.2014, p. 243.

⁽³⁾ Dans cet avis, l'ANC «ne voit aucune raison particulière de s'opposer à l'octroi d'une exemption aux règles applicables en matière de marchés publics». Toutefois, les conclusions formulées par l'ANC dans son avis ne sont pas étayées. En particulier, l'avis ne contient aucune référence à la première condition d'exemption, à savoir le libre accès au marché, et ne donne, en guise de conclusion, aucune définition précise et actuelle du marché de produits en cause ou du marché géographique.

- (5) La Commission a demandé un complément d'information au demandeur par courriers électroniques des 10 mars 2016, 2 juin 2016, 6 juillet 2016, 8 juillet 2016 et 23 septembre 2016. Le demandeur a transmis ses réponses aux demandes d'informations par courriers électroniques des 6 avril 2016, 16 juin 2016, 26 août 2016 et 30 septembre 2016.
- (6) Dans le même temps, le 7 juin 2016, la Commission a demandé des renseignements complémentaires aux autorités finlandaises. Celles-ci ont transmis leur réponse par courrier électronique en date du 26 septembre 2016. Les conclusions de cette réponse étaient basées sur une enquête réalisée par l'ANC finlandaise sur vingt-quatre clients de Vapo et huit de ses concurrents ainsi que sur des informations transmises par l'association des producteurs de tourbe. Les participants à l'enquête avaient été interrogés sur leur utilisation de combustibles, leur capacité à changer de combustible, l'impact d'une hypothétique modification du prix des combustibles, les distances de transport économiquement viables, les prix des combustibles, les obstacles entravant l'accès au marché, le processus d'achat de tourbières et l'évolution des marchés de la tourbe combustible et des combustibles ligneux au cours des prochaines années.

1.2. Production de tourbe en Finlande

- (7) La tourbe est une matière hautement organique que l'on trouve dans les régions humides et qui est constituée de matières végétales partiellement décomposées: elle est coupée et séchée afin d'être utilisée en tant que combustible. En Finlande, la tourbe sert essentiellement à la production d'électricité et au chauffage urbain. Au total, la tourbe représentait en 2014 4 % du mix de production de combustible total en Finlande ⁽⁴⁾.
- (8) La Finlande possède une superficie totale de 9 millions d'hectares de tourbières, dont 1,2 million d'hectares est adapté à la production de tourbe ⁽⁵⁾. Cependant, moins de 10 % de la surface adaptée à la production de tourbe est effectivement utilisée à cette fin ⁽⁶⁾. L'emplacement de la production active est déterminé par la situation concurrentielle, compte tenu de la distance relativement courte de transport économiquement viable de la tourbe, soit 150 km seulement ⁽⁷⁾.
- (9) La Finlande possède environ 23 millions d'hectares de forêts. Elle est un important fournisseur de produits forestiers sur les marchés mondiaux ⁽⁸⁾.
- (10) Environ quatre cents centrales électriques et de chauffage utilisent la tourbe et le bois comme combustibles en Finlande.
- (11) Vapo est le seul producteur de tourbe actif sur la totalité du territoire national. La Finlande compte également plusieurs producteurs régionaux, environ trois cents producteurs locaux et certaines grandes centrales électriques possèdent leurs propres surfaces de production de tourbe.
- (12) Les combustibles ligneux sont fournis par cinq producteurs nationaux, soixante-dix-neuf associations de gestion sylvicole et des centaines de producteurs locaux ⁽⁹⁾.

2. CADRE JURIDIQUE

- (13) La directive 2014/25/UE s'applique à la passation de marchés pour la poursuite d'activités relatives à l'exploitation d'une aire géographique aux fins de l'extraction de charbon ou d'autres combustibles solides, sauf si cette activité est exemptée en vertu de l'article 34 de ladite directive.
- (14) Conformément à l'article 34 de la directive 2014/25/UE, les marchés destinés à permettre la prestation d'une activité visée par la directive ne sont pas soumis à ladite directive si, dans l'État membre où l'activité est réalisée, elle est directement exposée à la concurrence, sur des marchés dont l'accès n'est pas limité.
- (15) L'exposition directe à la concurrence est évaluée en fonction de critères objectifs prenant en considération les caractéristiques spécifiques du secteur concerné. L'accès au marché est réputé non limité dès lors que l'État membre a transposé et appliqué la législation pertinente de l'Union européenne concernant l'ouverture totale ou partielle du secteur en cause. Les différents actes concernés sont énumérés à l'annexe III de la directive 2014/25/UE. Toutefois, cette annexe ne mentionne aucune législation pertinente libéralisant le secteur de l'extraction du charbon et d'autres combustibles solides. Par conséquent, le libre accès à ce marché ne peut être présumé et il convient dès lors de le démontrer en fait et en droit.

⁽⁴⁾ Rapport national 2016 à l'agence de coopération des régulateurs de l'énergie et à la Commission européenne, p. 35.

⁽⁵⁾ Voir la lettre du demandeur du 26 août 2016, p. 6.

⁽⁶⁾ Voir la lettre du demandeur du 26 août 2016, p. 6 et 7.

⁽⁷⁾ Voir la section 3.2 de la demande, p. 12.

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

⁽⁹⁾ Section 5.1 de la demande, p. 13.

- (16) La présente décision est sans préjudice de l'application des règles de la concurrence et d'autres domaines du droit de l'Union. En particulier, les critères et la méthodologie utilisés pour évaluer l'exposition directe à la concurrence en vertu de l'article 34 de la directive 2014/25/UE ne sont pas nécessairement identiques à ceux utilisés pour effectuer une évaluation en vertu de l'article 101 ou 102 du traité ou du règlement (CE) n° 139/2004 du Conseil ⁽¹⁰⁾. Ce point a également été confirmé par le Tribunal dans un récent arrêt ⁽¹¹⁾.

3. APPRÉCIATION

3.1. Libre accès au marché

- (17) Étant donné que le libre accès à ce marché ne peut être présumé, il doit être démontré en fait et en droit.
- (18) Selon le demandeur, l'accès au marché de la tourbe ne ferait l'objet d'aucune restriction légale. La production de tourbe nécessite un permis environnemental, mais celui-ci ne saurait être considéré comme limitant l'accès au marché. Il n'existe par ailleurs aucun droit spécial ou exclusif attaché à la production de tourbe.
- (19) L'examen des dispositions légales applicables à la délivrance de licences pour la production de la tourbe en Finlande montre que ces licences sont actuellement octroyées sans aucune discrimination. Pour commencer une activité de production de tourbe, il est nécessaire d'obtenir un permis environnemental. Si le processus d'obtention de ce permis peut être très long (entre un et quatre ans), la procédure et les critères d'octroi du permis sont identiques pour tous les opérateurs du marché; le permis environnemental ne saurait donc être considéré comme limitant l'accès au marché du point de vue des marchés publics. Aux fins de la présente décision, on peut dès lors considérer que la possibilité d'obtenir une licence pour la production de tourbe est, de jure, ouverte à tous.
- (20) Une proportion considérable des tourbières adaptées à la production de tourbe n'a pas encore été utilisée ⁽¹²⁾. Le demandeur fait également valoir que le nombre de producteurs de tourbe s'est accru ces dernières années ⁽¹³⁾, ce qui appuierait l'argument selon lequel l'accès au marché est libre en fait.
- (21) Le libre accès à cette activité a été confirmé par les autorités finlandaises ⁽¹⁴⁾.
- (22) Au vu de ce qui précède, aux fins de l'évaluation des conditions énoncées à l'article 34 de la directive 2014/25/UE et sans préjudice du droit de la concurrence, ou de l'application de tout autre domaine du droit de l'Union européenne, l'accès au marché pour l'exploitation d'une surface géographique aux fins de l'extraction de tourbe peut être considéré comme libre en fait et en droit.

3.2. Exposition directe à la concurrence

- (23) L'exposition directe à la concurrence doit être évaluée sur la base de différents indicateurs dont aucun n'est déterminant en soi. Eu égard aux marchés concernés par la présente décision, la part de marché des principaux acteurs sur un marché donné constitue un critère à prendre en considération. Étant donné les caractéristiques des marchés concernés, d'autres critères peuvent aussi être pris en compte.
- (24) Par ailleurs, cette définition, comme indiqué ci-dessus, ne préjuge en aucun cas de l'application des articles 101 et/ou 102 du traité et des règles en matière de contrôle des concentrations établies par le règlement (CE) n° 139/2004, ni de l'ensemble des règlements applicables et des communications et lignes directrices de la Commission relatives à l'application des règles en matière de concurrence de l'Union, y compris les dispositions pertinentes relatives à la définition du marché et au calcul des parts de marché.
- (25) La présente décision a pour objectif de déterminer si les services concernés par la demande sont exposés à un niveau de concurrence tel (sur des marchés dont l'accès n'est pas limité au sens de l'article 34 de la directive 2014/25/UE) qu'il permettra que, même en l'absence de la discipline apportée par les règles détaillées de passation des marchés énoncées dans la directive 2014/25/UE, les marchés en vue de poursuivre les activités concernées soient passés de manière transparente et non discriminatoire, et reposent sur des critères permettant aux acheteurs d'identifier la solution qui, dans l'ensemble, est économiquement la plus avantageuse.

⁽¹⁰⁾ Règlement (CE) n° 139/2004 du Conseil du 20 janvier 2004 relatif au contrôle des concentrations entre entreprises («le règlement CE sur les concentrations») (JO L 24 du 29.1.2004, p. 1).

⁽¹¹⁾ Voir l'arrêt dans l'affaire Österreichische Post AG/Commission, T-463/14, EU:T:2016:243, point 28.

⁽¹²⁾ Voir la note 6 de bas de page.

⁽¹³⁾ Voir la lettre du demandeur du 16 juin 2016, dernier paragraphe, p. 3, et les trois premiers paragraphes, p. 4.

⁽¹⁴⁾ Voir la lettre des autorités finlandaises du 26 septembre 2016, p. 3.

- (26) En tant que seule entité adjudicatrice active sur le marché de la tourbe en Finlande, Vapo est dès lors la seule entité soumise aux règles de l'Union applicables en matière de marchés publics. Il importe, dans ce contexte, de rappeler que les entreprises non soumises aux procédures de passation de marchés publics ont la possibilité, lorsqu'elles interviennent sur ces marchés, d'exercer des pressions concurrentielles sur le demandeur.

3.2.1. Le marché de produits en cause

- (27) La demande porte sur la production et le commerce en gros de tourbe. Les producteurs extraient et transforment la tourbe, et la vendent directement à différentes centrales sans passer par des intermédiaires. Il convient, au moment d'examiner la concurrence sur le marché de la production de tourbe, de tenir compte des liens entre la production et la première vente/distribution en gros de la tourbe extraite. Aux fins de la présente décision, et sans préjudice de l'application d'autres dispositions du droit de l'Union, la production et le commerce en gros de tourbe seront considérés ensemble, sur le même marché de produits.
- (28) Le demandeur affirme que la tourbe appartient au même marché en cause qu'au moins les combustibles ligneux (c'est-à-dire les copeaux et les sous-produits du secteur forestier). Vapo est active sur le marché de la tourbe et celui du bois, mais ses ventes concernent principalement la tourbe.
- (29) L'ANC finlandaise ⁽¹⁵⁾ avait précédemment pour pratique de considérer que la tourbe et le bois appartenaient à des marchés de produits différents, mais la question de la délimitation était laissée ouverte. L'ANC a justifié sa différenciation des définitions du marché de la tourbe et du marché du bois par les coûts d'investissement considérables liés au changement/remplacement de technologie, les différences de qualités techniques entre la tourbe et le bois, les pénuries d'approvisionnement en bois, l'absence d'un prix de marché spécifique pour les combustibles ligneux et l'existence d'accords à long terme. La Commission a évalué la situation actuelle du marché en appréciant la pertinence des arguments susmentionnés.

Évolution technologique

- (30) D'après le demandeur, l'un des changements majeurs intervenus depuis les précédentes décisions de l'ANC finlandaise est l'évolution des technologies de combustion des centrales, qui a entraîné une augmentation de la consommation de combustibles ligneux et une diminution de la consommation de tourbe. Le demandeur affirme en particulier qu'il est aujourd'hui possible de brûler de la tourbe et du bois dans la quasi-totalité des centrales de chauffage de Finlande, d'où une augmentation de la consommation de combustibles ligneux ces quinze dernières années ⁽¹⁶⁾.
- (31) L'ANC finlandaise a confirmé que depuis quelques années, la tourbe était soumise à la pression concurrentielle croissante du bois ⁽¹⁷⁾. L'ANC finlandaise a fait observer que les producteurs d'énergie investissaient dans des installations multicom bustibles pouvant utiliser de la tourbe, du bois et même du charbon, afin de bénéficier d'une flexibilité maximale face aux différentes conditions de marché et aux politiques environnementales et fiscales.
- (32) Les vingt plus grands utilisateurs de tourbe ⁽¹⁸⁾ en Finlande utilisent actuellement tous de la tourbe combustible, mais aussi du bois ainsi que du charbon (pour les centrales situées le long des côtes) ⁽¹⁹⁾.
- (33) Sur les quatre cents centrales électriques et de chauffage utilisant de la tourbe et du bois, moins de vingt petites installations utilisent uniquement de la tourbe ⁽²⁰⁾. Toutefois, leur consommation est marginale ⁽²¹⁾.

Qualités techniques de la tourbe et du bois

- (34) S'agissant des différences techniques, la Commission note qu'aujourd'hui, une combustion efficace sur le plan technique peut être obtenue en ajoutant des substances chimiques au bois.

⁽¹⁵⁾ Décision n° 267/61/94 du 5 septembre 2000 et décision n° 021/81/2000 du 8 mars 2001, p. 5, 7 et 8.

⁽¹⁶⁾ Voir la déclaration transmise par le demandeur le 22 janvier 2016, p. 2, paragraphe 2, et la lettre du demandeur du 16 juin 2016, p. 5, avant-dernier et dernier paragraphes.

⁽¹⁷⁾ Voir la lettre des autorités finlandaises du 26 septembre 2016, p. 2.

⁽¹⁸⁾ Représentant 56 % de la consommation totale de tourbe en 2014.

⁽¹⁹⁾ Voir la section 3.1 de la demande, p. 9.

⁽²⁰⁾ Voir la lettre du demandeur du 6 avril 2016, p. 14.

⁽²¹⁾ Moins de 1 % de la consommation totale de tourbe.

- (35) Il est souligné qu'utiliser uniquement du bois augmente la corrosion de la chaudière et qu'une légère proportion de tourbe (naturellement riche en soufre), de charbon ou de substances chimiques telles que des soufres ou de la chaux est généralement ajoutée au processus de combustion pour y remédier. Le taux optimisé de tourbe combustible nécessaire varie considérablement en fonction de la technologie de la centrale et des émissions prévues (entre 0 et 60 %) ⁽²²⁾.
- (36) La Commission a interrogé ⁽²³⁾ le demandeur au sujet des variations saisonnières du mix d'approvisionnement en tourbe et en bois sur un an, en demandant plus précisément si les clients étaient de fait contraints de n'utiliser que de la tourbe ou que du bois. Le demandeur a expliqué ⁽²⁴⁾ que la consommation de tourbe était la plus élevée de janvier à mars, tandis qu'elle était faible durant l'été, période pendant laquelle le combustible de chauffage n'est pas nécessaire. Le demandeur a pris l'exemple de 2015, lorsque les températures étaient très faibles ⁽²⁵⁾ et que les centrales de chauffage urbain ont utilisé davantage de tourbe et de pétrole et moins de bois. Toutefois, les volumes remplacés étaient marginaux par rapport à la consommation globale.

Disponibilité des combustibles ligneux

- (37) En ce qui concerne les pénuries de bois, le demandeur affirme que la situation actuelle est complètement différente de celle qui prévalait au moment des précédentes décisions de l'ANC, puisque les opérateurs ont investi dans des machines de récolte du bois qui ont permis un développement soutenu du marché du bois ⁽²⁶⁾.
- (38) Selon la demande ⁽²⁷⁾, la disponibilité de combustibles de substitution à la tourbe est bonne. Dans le nord et l'est de la Finlande, les combustibles ligneux se trouvent aisément, tandis que dans les régions ouest et sud, la disponibilité de combustibles ligneux nationaux pourrait limiter l'augmentation de l'exploitation des copeaux de bois à l'avenir ⁽²⁸⁾. Les combustibles de substitution utilisés sont le charbon (dans les régions côtières), le bois importé de Russie et le gaz (là où se trouvent des gazoducs). Si la demande de bois dépasse parfois l'offre, cette situation est uniquement temporaire ⁽²⁹⁾.
- (39) L'ANC finlandaise a indiqué qu'«aujourd'hui, les marchés des copeaux de bois et des sous-produits du secteur forestier sont davantage commercialisés et ont renforcé leur position par rapport à celui de la tourbe» ⁽³⁰⁾.
- (40) D'après les données publiquement disponibles ⁽³¹⁾, la série temporelle des sources d'énergie destinées à la production d'électricité montre une augmentation régulière de la consommation de combustibles ligneux ainsi qu'une diminution de celle de tourbe, surtout depuis 2010.

Prix des combustibles

- (41) La Finlande bénéficie de régimes d'aide au fonctionnement ⁽³²⁾ pour ses centrales électriques alimentées par copeaux de bois, dont le but est d'accroître les volumes d'énergie renouvelable produite en encourageant l'abandon de la tourbe au profit de la biomasse.
- (42) L'objectif fixé pour la Finlande dans le cadre de la stratégie Europe 2020 en ce qui concerne la part d'énergie produite à partir de sources renouvelables est de 38 %. La part d'énergie produite à partir de sources renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie en Finlande est passée de 28,5 % en 2005 à 36,8 % en 2013 ⁽³³⁾.
- (43) Le demandeur confirme ⁽³⁴⁾ que ses principaux clients sont tous admissibles au bénéfice de l'aide susmentionnée.

⁽²²⁾ Voir la lettre des autorités finlandaises du 26 septembre 2016, p. 2, et la lettre du demandeur du 30 septembre 2016, p. 2.

⁽²³⁾ Lettre de la Commission du 2 juin 2016, p. 3.

⁽²⁴⁾ Voir la lettre du demandeur du 16 juin 2016, p. 10.

⁽²⁵⁾ Les températures étaient descendues en dessous de — 20 °C pendant trois semaines.

⁽²⁶⁾ Voir la lettre du demandeur du 16 juin 2016, p. 1.

⁽²⁷⁾ Voir la section 3.2 de la demande, p. 13.

⁽²⁸⁾ Voir la lettre du demandeur du 16 juin 2016, p. 7.

⁽²⁹⁾ Voir la note 28 de bas de page.

⁽³⁰⁾ Voir la lettre des autorités finlandaises du 26 septembre 2016, p. 2.

⁽³¹⁾ Statistics Finland, http://pxweb2.stat.fi/sahkoiset_julkaisut/energia2015/html/engl0002.htm

⁽³²⁾ Dossier d'aide d'État SA.42218(2015/N) — Finlande — Aide au fonctionnement destinée aux centrales électriques alimentées par copeaux de bois; C(2016) 976; dossier d'aide d'État SA.31204(2011/N) — Finlande — Aide au fonctionnement destinée aux petites centrales de cogénération alimentées au bois et aux centrales électriques alimentées aux copeaux de bois; C(2011) 1950 (JO C 153 du 24.5.2011, p. 2).

⁽³³⁾ http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:4f8722ce-1347-11e5-8817-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_2&format=PDF, p. 2

⁽³⁴⁾ Voir la lettre du demandeur du 26 août 2016, p. 5.

- (44) La modification du niveau d'aide imposée par le gouvernement ⁽³⁵⁾ est entrée en vigueur le 1^{er} mars 2016. Dans le cadre de cette mesure, le taux maximal de subvention de l'électricité produite au moyen de copeaux de bois a été revu à la hausse, de 15,90 EUR par MWh à 18 EUR par MWh.
- (45) En Finlande, des taxes énergétiques sont perçues sur l'électricité, le charbon, le gaz naturel, la tourbe combustible, le *tall oil* et les combustibles liquides. En vertu de la législation la plus récente ⁽³⁶⁾, la nouvelle taxe sur la tourbe combustible s'élève à 1,90 EUR par MWh, en baisse par rapport au taux précédent de 3,40 EUR par MWh. Cette nouvelle taxe est également entrée en vigueur le 1^{er} mars 2016.
- (46) L'utilisation de la tourbe et d'autres combustibles fossiles au lieu du bois dans le secteur de l'énergie est soumise à la taxe sur les émissions de CO₂. Au moment de l'adoption de la précédente décision de l'ANC ⁽³⁷⁾, cette taxe n'était pas entrée en vigueur. L'introduction de cette taxe a entraîné des investissements majeurs dans de nouvelles installations multicom bustibles, ainsi que dans la transformation des anciennes centrales afin de leur permettre d'utiliser à la fois du bois et d'autres combustibles fossiles.
- (47) Selon le demandeur ⁽³⁸⁾, compte tenu de toutes les taxes imposées sur la tourbe et des aides octroyées pour le bois, la comparaison entre le coût, pour le client, de la tourbe combustible (incluant la taxe sur la tourbe et le coût des droits d'émission de CO₂) et le coût des combustibles ligneux montre que le coût de ces deux combustibles pour le client est similaire, bien que le bois soit toujours meilleur marché que la tourbe.
- (48) Les autorités finlandaises ont confirmé ⁽³⁹⁾ que lors de l'enquête réalisée auprès des clients et concurrents de Vapo, «de nombreux répondants ont indiqué que, dans les faits, le coût final pour les clients était actuellement le même pour la tourbe et le bois, en raison des niveaux d'aides, de taxes et de droits d'émission applicables».

Contrats à long terme

- (49) Au moment de l'adoption des précédentes décisions de l'ANC, il existait des pénuries de tourbe et les combustibles ligneux n'étaient pas la solution de substitution qu'ils sont aujourd'hui. Afin de s'assurer un approvisionnement suffisant, les clients étaient disposés à conclure des contrats à long terme.
- (50) Vapo opère actuellement sur la base d'accords-cadres conclus avec ses clients. Ces accords-cadres ont généralement une validité de plus d'un an, mais les prix et les volumes d'approvisionnement sont convenus sur une base annuelle, ou pour une période plus courte, en fonction de la situation sur le marché. Vapo ne conclut pas de contrats de distribution exclusive: tous ses clients ont la possibilité de se procurer de la tourbe auprès d'autres producteurs. Dès lors, malgré les accords-cadres en vigueur, les clients ne sont pas liés par des engagements à long terme les obligeant à acheter auprès de Vapo.
- (51) Compte tenu de la situation actuelle du marché de la tourbe et du bois, telle que décrite aux considérants 27 à 50 et compte tenu, également, du régime d'aides d'État actuellement en place pour le bois, il ressort que la tourbe combustible est soumise à une importante pression concurrentielle de la part, notamment, des combustibles ligneux.
- (52) Au vu de ce qui précède, aux fins de l'évaluation des conditions énoncées à l'article 34 de la directive 2014/25/UE et sans préjudice du droit de la concurrence, ou de l'application de tout autre domaine du droit de l'Union européenne, la Commission considère que la tourbe combustible et les combustibles ligneux (copeaux de bois et sous-produits du secteur forestier) sont actuellement en concurrence mutuelle.

3.2.2. Le marché géographique en cause

- (53) Selon le demandeur, le marché en cause est constitué du territoire national de la Finlande. Le demandeur, comme d'autres producteurs de tourbe et de bois, est actif en Finlande.
- (54) L'ANC a estimé dans une précédente décision ⁽⁴⁰⁾ que le marché géographique de la tourbe avait une portée nationale. Les autorités finlandaises sont arrivées à la même conclusion dans leur lettre du 26 septembre 2016 ⁽⁴¹⁾.

⁽³⁵⁾ Décret gouvernemental relatif à la subvention de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables.

⁽³⁶⁾ Loi modifiant l'appendice de la loi sur les droits d'accise sur l'électricité et certains combustibles (1724/2015).

⁽³⁷⁾ Décision n° 021/81/00 de l'ANC du 8 mars 2001.

⁽³⁸⁾ Voir la lettre du demandeur du 16 juin 2016, p. 13.

⁽³⁹⁾ Voir la lettre des autorités finlandaises du 26 septembre 2016, p. 2.

⁽⁴⁰⁾ Décision n° 021/81/2000 du 8 mars 2001, p. 9.

⁽⁴¹⁾ Lettre des autorités finlandaises du 26 septembre 2016, p. 3.

- (55) La tourbe combustible est habituellement produite au plus près possible de l'endroit où se trouve le client. L'approvisionnement d'un client est généralement assuré à partir de dizaines de tourbières situées à des endroits différents ⁽⁴²⁾. Le demandeur a estimé la distance de transport économiquement viable maximale à environ 150 km pour la tourbe combustible, 50 km pour les copeaux de bois et 150 km pour les sous-produits du bois.
- (56) À la suite de l'étude de marché effectuée par l'ANC en 2016, la distance de transport économiquement viable a été estimée à 160 km pour la tourbe, 110 km pour les copeaux de bois et 155 km pour les sous-produits du bois ⁽⁴³⁾.
- (57) Le demandeur affirme qu'il existe, au sein de la zone d'approvisionnement économiquement viable d'une centrale utilisant de la tourbe ou des combustibles ligneux, plusieurs tourbières ou sources de bois et que, à l'inverse, les exploitants du bois et de la tourbe vendent leurs produits combustibles à différentes centrales. L'ANC a utilisé les mêmes arguments dans sa précédente décision ⁽⁴⁴⁾ au moment de définir le marché géographique comme étant national.
- (58) La Commission note que les vingt plus grands utilisateurs de tourbe en Finlande utilisent tous de la tourbe combustible en plus du bois ainsi que du charbon et qu'ils ont tous plusieurs fournisseurs de tourbe et de bois, ainsi qu'un nombre élevé de fournisseurs potentiels au sein de leur zone de transport économiquement viable.
- (59) L'ANC finlandaise maintient ⁽⁴⁵⁾ que, par rapport à la situation prévalant lors de sa précédente décision de 2001, la situation du marché géographique ne semble pas avoir changé et que, par conséquent, le marché géographique peut être défini comme possédant une portée nationale.
- (60) Au vu de ce qui précède, aux fins de l'évaluation des conditions énoncées à l'article 34 de la directive 2014/25/UE et sans préjudice du droit de la concurrence ou de tout autre domaine du droit de l'Union, la Commission n'a pas besoin de délimiter de façon précise le marché géographique, puisque le résultat de l'évaluation de la situation concurrentielle serait de toute façon le même.

3.2.3. Appréciation sous l'angle de la concurrence

- (61) Il est considéré, en ce qui concerne le marché de la tourbe et du bois, que la part de marché totale des trois plus gros producteurs est un indicateur de l'intensité de la concurrence sur les marchés nationaux, ce qui correspond aux précédentes décisions de la Commission ⁽⁴⁶⁾.
- (62) La part de marché des trois plus grands producteurs, en termes de valeur des ventes, s'est chiffrée à [...] ⁽⁴⁷⁾ % en 2012, [...] % en 2013 et [...] % en 2014 ⁽⁴⁸⁾. Si Vapo Oy est le plus grand acteur de ce marché, ses parts de marché étaient néanmoins en déclin ces dernières années ([...] en 2012, [...] en 2013 et [...] en 2014).
- (63) L'analyse de la situation concurrentielle au niveau de chacun des vingt plus grands consommateurs montre que les parts de marché de Vapo se chiffrent entre [...] et [...] ⁽⁴⁹⁾, à deux exceptions près ⁽⁵⁰⁾, alors que Vapo représente globalement [...] ⁽⁵¹⁾ de l'ensemble des livraisons effectuées à ces vingt plus grands consommateurs.
- (64) Le fait que la part de marché de Vapo dans les livraisons aux plus grands clients soit supérieure à la part de marché globale calculée au niveau national pourrait indiquer que Vapo ne serait pas forcément en mesure de profiter de sa position sur le marché vis-à-vis des petits clients.

⁽⁴²⁾ Voir la lettre du demandeur du 16 juin 2016, p. 12.

⁽⁴³⁾ Voir la note 41 de bas de page.

⁽⁴⁴⁾ Voir la note 40 de bas de page.

⁽⁴⁵⁾ Voir la lettre des autorités finlandaises du 26 septembre 2016, p. 3, et l'avis de l'ANC du 2 novembre 2011, p. 3.

⁽⁴⁶⁾ Décision d'exécution 2011/306/UE de la Commission du 20 mai 2011 établissant que l'article 30, paragraphe 1, de la directive 2004/17/CE du Parlement européen et du Conseil portant coordination des procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux ne s'applique pas à l'extraction de charbon bitumineux en République tchèque (JO L 137 du 25.5.2011, p. 55).

⁽⁴⁷⁾ [...] informations confidentielles.

⁽⁴⁸⁾ Voir la demande, p. 15 et 17.

⁽⁴⁹⁾ Voir la lettre du demandeur du 16 juin 2016, p. 6.

⁽⁵⁰⁾ Ces deux exceptions ne posent aucun problème, vu que, dans un cas, la centrale se trouve au même endroit que d'autres centrales où Vapo possède de faibles parts de marché, et que dans l'autre cas, la centrale est l'une des plus petites.

⁽⁵¹⁾ Parts de marché basées sur les données de 2014.

- (65) Même en tenant hypothétiquement compte d'un autre scénario dans lequel la Finlande serait divisée en quatre zones d'approvisionnement régionales (nord, est, ouest et sud), le résultat de l'évaluation ne différerait guère, puisque les parts de marché de Vapo ⁽⁵²⁾ oscilleraient alors entre [...] et [...] ⁽⁵³⁾.
- (66) Comme expliqué au considérant 50, le demandeur vend de la tourbe et du bois sur la base de contrats-cadres conclus avec ses clients, pour lesquels les quantités livrables et les prix sont convenus sur une base annuelle ou pour des périodes plus courtes. Les vingt plus grands utilisateurs de tourbe en Finlande ⁽⁵⁴⁾, qui sont disséminés dans le pays, utilisent tous de la tourbe en plus du bois et, parfois, du charbon. Toutes les centrales comptent plusieurs fournisseurs de tourbe et de bois et le demandeur n'a conclu aucun contrat exclusif.
- (67) S'agissant du passage d'un combustible à un autre, on observe que l'évolution des technologies des centrales, les taxes applicables à la tourbe et les subventions octroyées pour le bois ont entraîné une baisse de la consommation de tourbe. Le demandeur a perdu plusieurs clients qui ont délaissé la tourbe au profit de combustibles proposés par d'autres fournisseurs, tandis que d'autres clients ont réduit leur demande de tourbe.
- (68) Si plusieurs entrées ⁽⁵⁵⁾ sur le marché de la tourbe ont été relevées ces dernières années, leur nombre est resté limité, compte tenu de la baisse de la demande de tourbe.
- (69) Le gouvernement finlandais encourage l'utilisation de combustibles ligneux pour la production d'énergie. Si le taux de taxation de la tourbe combustible a été revu à la baisse, les subventions octroyées pour les combustibles ligneux ont parallèlement augmenté, ce qui illustre la volonté du gouvernement de maintenir la concurrence entre les marchés nationaux de la tourbe combustible et des combustibles ligneux. Le bois est déjà la source d'énergie la plus utilisée; son utilisation est en augmentation depuis 2000, tandis que la part de la tourbe, elle, est en déclin.
- (70) Comme expliqué aux considérants 41 à 48, le coût final pour le client, qui inclut les taxes sur les combustibles, les droits d'émission (pour la tourbe) et les subventions (pour le bois), est comparable, bien que le bois soit généralement meilleur marché que la tourbe.
- (71) La Commission note que la pression concurrentielle que subit actuellement la tourbe est essentiellement attribuable au cadre réglementaire en place (taxe sur la tourbe combustible, taxe sur les émissions de CO₂ et subventions pour les copeaux de bois) et que toute modification de ces politiques pourrait influencer les dynamiques de marché entre la tourbe et le bois, leur capacité à rester mutuellement concurrentiels ainsi que la pression concurrentielle générale sur Vapo.

4. CONCLUSIONS

- (72) S'agissant de la production et du commerce en gros de la tourbe, la situation peut dès lors être résumée comme suit: les parts de marché agrégées des trois plus grands concurrents sont faibles, les clients ont la possibilité d'abandonner la tourbe au profit du bois et d'autres combustibles.
- (73) Au vu des facteurs examinés aux considérants 23 à 71, la condition d'exposition directe à la concurrence énoncée à l'article 34, paragraphe 1, de la directive 2014/25/UE doit être considérée comme remplie en ce qui concerne la production et le commerce en gros de tourbe en Finlande.
- (74) En outre, la condition de l'accès sans restriction au marché étant réputée satisfaite, la directive 2014/25/UE ne doit pas s'appliquer lorsque des pouvoirs adjudicateurs attribuent des marchés destinés à permettre la production et le commerce en gros de tourbe en Finlande ni lorsqu'ils organisent des concours en vue de l'exercice d'une telle activité dans cette zone géographique.
- (75) La présente décision est fondée sur la situation juridique et factuelle existant entre février 2016 et octobre 2016, telle qu'elle ressort des informations transmises par le demandeur et par les autorités finlandaises. Elle peut être révisée si, à la suite de changements importants dans la situation juridique ou factuelle, les conditions d'application de l'article 34 de la directive 2014/25/UE ne sont plus remplies.
- (76) Les mesures énoncées dans la présente décision sont conformes à l'avis du comité consultatif pour les marchés publics,

⁽⁵²⁾ Parts de marché basées sur les données de 2013.

⁽⁵³⁾ Voir la lettre du demandeur du 6 avril 2016, p. 13.

⁽⁵⁴⁾ Les vingt plus grands clients du marché de la tourbe représentent 56 % de la consommation totale de tourbe.

⁽⁵⁵⁾ Voir la lettre du demandeur du 16 juin 2016, p. 3.

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La directive 2014/25/UE ne s'applique pas aux marchés attribués par des pouvoirs adjudicateurs dans le but de permettre la production et le commerce en gros de tourbe en Finlande.

Article 2

La République de Finlande est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 23 janvier 2017.

Par la Commission
Elżbieta BIEŃKOWSKA
Membre de la Commission
