



Le Tribunal annule la décision de la Commission de ne pas s'opposer au régime d'aides instaurant un marché de capacité au Royaume-Uni

La Commission aurait dû avoir des doutes sur certains aspects du régime d'aides envisagé et ouvrir une procédure formelle d'examen afin de mieux pouvoir en apprécier la compatibilité

Le 23 juillet 2014, la Commission a décidé de ne pas soulever d'objections à l'encontre du régime d'aides instaurant un marché de capacité au Royaume-Uni, au motif que ce régime était compatible avec les règles de l'Union européenne relatives aux aides d'État ¹.

Par ce régime d'aides, notifié formellement à la Commission un mois auparavant, le 23 juin 2014, le Royaume-Uni entend rémunérer les fournisseurs de capacité qui s'engagent à produire de l'électricité ou à réduire ou différer la consommation d'électricité en période de tension sur le réseau. Les bases légales de ce régime sont issues du UK Energy Act 2013 (loi du Royaume-Uni de 2013 sur l'énergie) et des actes réglementaires adoptés sur son fondement.

Pour garantir la sécurité d'approvisionnement, le Royaume-Uni estimait nécessaire d'instaurer un tel marché de capacité. En effet, pour cet État membre, l'énergie électrique disponible risquait, dans un avenir proche, de ne pas être suffisante pour satisfaire aux périodes de pics de demande. Les plus vieilles installations de production allaient fermer et le marché de l'électricité risquait de ne pas être suffisamment incitatif pour que les producteurs développent de nouvelles capacités de production pour compenser ces fermetures. Le Royaume-Uni considérait en outre que le marché de l'électricité n'offrait pas d'incitations suffisantes aux consommateurs pour qu'ils réduisent leur demande afin de remédier à cette situation.

L'objet essentiel de ce marché est d'inciter les fournisseurs de capacité, c'est-à-dire, en principe, aussi bien les producteurs d'électricité (les centrales électriques, y compris les centrales utilisant des combustibles fossiles) que les opérateurs de gestion de la demande, qui proposent de décaler ou de réduire la consommation, à tenir compte des difficultés susceptibles d'intervenir pendant les périodes de pics de demande.

Pour Tempus, un groupe de sociétés intéressé par le marché de capacité, la Commission ne pouvait pas considérer, à l'issue d'un examen seulement préliminaire et au vu des informations disponibles au moment de la décision, que le régime d'aides envisagé ne suscitait pas de doutes quant à sa compatibilité avec le marché intérieur. Selon Tempus, ce régime privilégie la production sur la gestion de la demande d'une manière discriminatoire et disproportionnée qui irait au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre ses objectifs et satisfaire aux règles relatives aux aides d'État.

Dans son arrêt de ce jour, le Tribunal rappelle que, pour être en mesure d'effectuer un examen suffisant au regard des règles applicables aux aides d'État, la Commission n'est pas tenue de limiter son analyse aux éléments contenus dans la notification de la mesure en cause. Elle peut et, le cas échéant, doit rechercher les informations pertinentes, afin de disposer, lors de l'adoption de la décision attaquée, d'éléments d'évaluation pouvant raisonnablement être considérés comme étant suffisants et clairs pour les besoins de son appréciation.

¹ Décision C(2014) 5083 final de la Commission, du 23 juillet 2014, de ne pas soulever d'objections à l'encontre du régime d'aides relatif au marché de capacité proposé par le Royaume-Uni [aide d'État SA.35980 (2014/N-2)] (JO 2014, C 348, p. 5).

Le Tribunal examine donc le recours pour déterminer si, à l'issue de la phase d'examen préliminaire, la mesure notifiée par le Royaume-Uni suscitait des doutes quant à sa compatibilité avec le marché intérieur, au vu notamment des lignes directrices ².

Premièrement, le Tribunal rappelle que la notion de doutes quant à la compatibilité de la mesure notifiée avec le marché intérieur revêt un caractère exclusif. Ainsi, la Commission ne saurait refuser d'ouvrir la procédure formelle d'examen en se prévalant d'autres circonstances, telles que l'intérêt de tiers, des considérations d'économie de procédure ou tout autre motif de convenance administrative ou politique. De même, lorsque la Commission ne parvient pas à éliminer tout doute au sens de l'article 4, paragraphe 4, du règlement n° 659/1999 ³, c'est-à-dire à l'issue d'un examen préliminaire qui peut en principe prendre deux mois, elle a l'obligation d'ouvrir la procédure formelle d'examen. Enfin, cette notion revêt un caractère objectif. L'existence de tels doutes doit être recherchée tant dans les circonstances d'adoption de l'acte attaqué que dans son contenu, d'une manière objective, en mettant en rapport les motifs de la décision avec les éléments dont la Commission pouvait disposer lorsqu'elle s'est prononcée sur la compatibilité de la mesure notifiée avec le marché intérieur.

En l'espèce, pour prouver l'existence de doutes, Tempus devait établir que la Commission n'avait pas recherché ni examiné l'ensemble des éléments pertinents pour être en mesure de disposer, lors de l'adoption de la décision attaquée, des éléments d'évaluation pouvant raisonnablement être considérés comme suffisants et clairs pour les besoins de son appréciation ou que, disposant de tels éléments, la Commission ne les a pas dûment pris en considération, de manière à éliminer tout doute quant à la compatibilité de la mesure notifiée avec le marché intérieur.

Deuxièmement, dans ce contexte, le Tribunal relève que la durée des discussions entre le Royaume-Uni et la Commission, l'étendue du champ d'investigation couvert lors de l'examen préliminaire et les circonstances qui entourent l'adoption de la décision attaquée constituent des indices à même d'établir l'existence de doutes. En l'occurrence, le Tribunal constate que la mesure notifiée par le Royaume-Uni est significative, complexe et nouvelle, et ce notamment car il s'agit de la première fois où la Commission a eu à évaluer un marché de capacité. Les montants concernés par ce régime d'aides pluriannuel pour une période de dix ans sont particulièrement importants en ce qu'ils oscillent entre 0,9 milliard et 2,6 milliards de livres sterling (GBP) par an. Les effets de ce régime vont également concerner, aussi bien directement qu'indirectement et pour une longue durée, les producteurs existants et nouveaux ainsi que les opérateurs de gestion de la demande.

Contrairement à ce que faisait valoir la Commission, le fait que l'examen préliminaire de la mesure notifiée n'ait duré qu'un mois ne permet pas pour autant de considérer qu'il s'agit là d'un indice probant pour conclure à l'absence de doutes au terme de ce premier examen.

En effet, au cours de la phase de prénotification, la Commission a communiqué au Royaume-Uni plusieurs séries de questions qui témoignaient des difficultés rencontrées par elle afin de porter une appréciation complète sur la mesure destinée à être notifiée. Ainsi, une semaine avant la notification de ladite mesure, le 17 juin 2014, la Commission a présenté au Royaume-Uni une troisième série de questions portant notamment sur l'effet incitatif de la mesure envisagée, sur sa proportionnalité et sur d'éventuelles discriminations entre fournisseurs de capacité, trois questions qui constituent le cœur de l'appréciation que la Commission devait effectuer en vertu des lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement et à l'énergie qui allaient entrer en vigueur le 1^{er} juillet 2014. En parallèle, la Commission était également contactée informellement par trois types d'opérateurs (un fournisseur de services d'équilibrage, l'association de gestion de la demande au Royaume-Uni et un opérateur ayant fait l'acquisition de centrales existantes) qui faisaient part de leurs inquiétudes sur certains aspects envisagés pour le marché de capacité. En outre, il n'apparaît pas que, lors de l'examen préliminaire de la notification, la Commission se soit livrée à une instruction particulière ou ait apprécié de manière autonome les

² Lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement et à l'énergie pour la période 2014-2020 (JO 2014, C 200, p. 1).

³ Règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil, du 22 mars 1999, portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE, (JO 1999, L 83, p. 1).

informations transmises par le Royaume-Uni en ce qui concerne le rôle de la gestion de la demande au sein du marché de capacité.

Or, estime le Tribunal, la Commission ne se trouvait pas dans une situation où elle pouvait se contenter de s'en remettre aux éléments d'information présentés par le Royaume-Uni sans mener sa propre évaluation afin d'examiner et au besoin de rechercher, le cas échéant, auprès des autres parties intéressées, les informations pertinentes pour les besoins de son appréciation. En l'absence d'éléments fournis par la Commission pour attester d'un tel examen, celle-ci s'est limitée à demander et à reprendre les éléments présentés par l'État membre concerné sans mener à cet égard sa propre analyse.

Troisièmement, le Tribunal considère que la Commission n'a pas apprécié correctement le rôle de la gestion de la demande au sein du marché de capacité. Le Tribunal rappelle, tout d'abord, qu'il appartenait à la Commission de s'assurer que le régime d'aides était conçu de manière à ce que la gestion de la demande puisse y participer au même titre que la production, parce que les capacités correspondantes permettaient de remédier de manière effective au problème d'adéquation des capacités. Dans ce contexte, les mesures d'aide devraient être ouvertes et fournir des incitations adéquates aux opérateurs concernés.

Le Tribunal constate également que la Commission avait connaissance de difficultés évoquées par un groupe d'experts techniques en ce qui concerne la prise en compte du potentiel de la gestion de la demande. Le marché de capacité envisagé risquait de ne pas suffisamment tenir compte du potentiel de la gestion de la demande ou, plus largement, de tout le potentiel susceptible de diminuer la nécessité de recourir à la capacité de production pour répondre au problème d'adéquation des capacités. Pourtant, dans ce contexte, relève le Tribunal, la Commission a considéré qu'il était suffisant pour apprécier la prise en compte effective de la gestion de la demande – et ne plus se trouver dans une situation où elle pourrait avoir des doutes à ce sujet quant à la compatibilité du régime d'aides avec le marché intérieur – d'accepter sans autre forme d'examen les modalités envisagées par le Royaume-Uni à cet égard.

Au vu des éléments disponibles et de l'importance du rôle susceptible d'être joué par la gestion de la demande au titre d'un marché de capacité, afin notamment de définir au mieux la nécessité d'une intervention étatique et de limiter au montant approprié l'aide à la production électrique, la Commission ne pouvait pas ne pas avoir de doutes. En particulier, la Commission ne pouvait se satisfaire du seul « caractère ouvert » de la mesure et conclure, par voie de conséquence, à sa neutralité sur le plan technologique, sans examiner plus en détail la réalité et l'effectivité de la prise en compte de la gestion de la demande au sein du marché de capacité.

Le Tribunal juge donc que **la Commission aurait dû conclure à l'existence de doutes qui auraient dû la conduire à ouvrir la procédure formelle d'examen** afin de mettre les intéressés en mesure de présenter leurs observations et de pouvoir disposer des informations pertinentes pour apprécier au mieux la compatibilité du marché de capacité envisagé.

RAPPEL : Un pourvoi, limité aux questions de droit, peut être formé devant la Cour contre la décision du Tribunal, dans un délai de deux mois à compter de sa notification.

RAPPEL : Le recours en annulation vise à faire annuler des actes des institutions de l'Union contraires au droit de l'Union. Sous certaines conditions, les États membres, les institutions européennes et les particuliers peuvent saisir la Cour de justice ou le Tribunal d'un recours en annulation. Si le recours est fondé, l'acte est annulé. L'institution concernée doit remédier à un éventuel vide juridique créé par l'annulation de l'acte.

Document non officiel à l'usage des médias, qui n'engage pas le Tribunal.

Le [texte intégral](#) de l'arrêt est publié sur le site CURIA le jour du prononcé.

Contact presse : Antoine Briand 📞 (+352) 4303 3205.