Journal officiel
de l'Union européenne

FR
Série L

2025/2277

13.11.2025

DÉCISION D'EXÉCUTION (UE) 2025/2277 DE LA COMMISSION

du 12 novembre 2025

rectifiant la décision d'exécution (UE) 2025/477 sur l'applicabilité de l'article 34 de la directive 2014/25/UE du Parlement européen et du Conseil à l'attribution de marchés pour les activités relatives à la production et à la vente en gros d'électricité en Belgique, à l'exception de l'électricité produite par les réacteurs nucléaires Doel 4 et Tihange 3

[notifiée sous le numéro C(2025) 7575]

(Les textes en langues française et néerlandaise 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 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 ([1]), et notamment son article 35, paragraphe 3,

après consultation du comité consultatif pour les marchés publics,

considérant ce qui suit:

(1) Le 24 juillet 2024, le Royaume de Belgique a demandé à la Commission d'établir, conformément à l'article 35, paragraphe 1, de la directive 2014/25/UE (ci-après la «demande»), que ladite directive ne s'applique pas aux activités de Luminus, Norther et Ørsted (ci-après les «demandeurs») concernant la production et la vente en gros d'électricité en Belgique. La demande ne concernait pas la production et la vente en gros d'électricité issue des réacteurs nucléaires Doel 4 et Tihange 3.

(2) En réponse à cette demande, la Commission a adopté la décision d'exécution (UE) 2025/477 ([2]) (ci-après la «décision») le 6 mars 2025.

(3) Comme indiqué au considérant 13 de la décision, la Commission a pris en considération, pour établir si les activités concernées sont exposées à une concurrence directe sur les marchés visés, la part de marché des principales entreprises actives dans la production et la vente en gros d'électricité en Belgique, ainsi que l'existence et l'étendue de l'aide en faveur de la production et de la vente en gros d'électricité renouvelable en Belgique au titre de régimes publics.

(4) Dans la décision, la Commission a précisé qu'elle n'avait pas analysé le régime de subventions pour les réacteurs nucléaires Doel 4 et Tihange 3, tel qu'étendu au-delà de 2025 (considérant 22 et note 12 de bas de page de la décision). En ce qui concerne les régimes de subventions restants, la Commission a conclu, au considérant 35 de la décision, que la production et la vente en gros d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables bénéficiant de primes fixes et légalement définies constituaient un marché distinct. La Commission est parvenue à cette conclusion en s'appuyant sur les décisions citées au considérant 20 de la décision. Or les considérants 28 et 40 de la décision renvoient au considérant 18. Il est donc nécessaire de rectifier la décision d'exécution (UE) 2025/477 en conséquence afin de remédier à cette erreur.

([1]) JO L 94 du 28.3.2014, p. 243, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2014/25/oj.

([2]) Décision d'exécution (UE) 2025/477 de la Commission du 6 mars 2025 sur l'applicabilité de l'article 34 de la directive 2014/25/UE du Parlement européen et du Conseil à l'attribution de marchés pour les activités relatives à la production et à la vente en gros d'électricité en Belgique, à l'exception de l'électricité produite par les réacteurs nucléaires Doel 4 et Tihange 3 (JO L, 2025/477, 13.3.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2025/477/oj).

(5) Dans la partie de la décision consacrée à l'analyse de marché, la section 3.2.3.2 analyse des facteurs tels que les parts de marché et les degrés de concentration, la section 3.2.3.3 analyse la pression concurrentielle exercée par les importations d'électricité et la section 3.2.3.4 décrit les entreprises actives sur l'ensemble du marché de la production et de la vente en gros d'électricité en Belgique, notamment les entités adjudicatrices. En particulier, les considérants 57 à 64 de la décision exposent l'analyse de la Commission visant à déterminer si les pouvoirs adjudicateurs pourraient avoir une influence dominante sur Engie.

(6) Engie ne figurait pas dans la demande. Le Royaume de Belgique a indiqué qu'Engie n'opérait pas sur les plateformes européennes de passation de marchés publics parce qu'elle ne serait pas, selon ses dires, soumise à la directive 2014/25/UE (considérant 57 de la décision). La Commission a toutefois estimé que, compte tenu des informations disponibles au moment de la décision, Engie devrait être considérée comme une entité adjudicatrice au sens de l'article 4, paragraphe 2, de la directive 2014/25/UE (considérant 64 de la décision).

(7) Après l'adoption de la décision, Engie a adressé à la Commission de nouvelles informations sur ses actionnaires et leurs droits de vote. Il résulte de ces informations que, contrairement à ce qui est indiqué au considérant 60 de la décision, les pouvoirs adjudicateurs français, actionnaires d'Engie, n'ont pas détenu au moins 50 % des suffrages effectivement exprimés par les actionnaires aux assemblées générales annuelles des actionnaires d'Engie au cours des cinq années comprises entre 2020 et 2024. En effet, en 2022 et 2023, ces pouvoirs adjudicateurs détenaient un peu moins de la moitié des suffrages effectivement exprimés, les pourcentages détenus par l'État français et par la Caisse des dépôts et consignations étant, en moyenne, respectivement de 49,92 % en 2022 et de 48,55 % en 2023. Le fait que les pouvoirs adjudicateurs français n'aient pas obtenu la majorité des suffrages exprimés lors de toutes les assemblées générales au cours des cinq années de la période 2020-2024 (mais seulement en 2020, 2021 et 2024) remet en cause la conclusion selon laquelle ils exerçaient une influence dominante sur Engie.

(8) La Commission devrait également tenir compte du fait que la possibilité pour l'État français de transformer une action ordinaire au capital d'Engie en une action spécifique ne fait que conférer à l'État français le droit de s'opposer à la vente d'actifs stratégiques à un tiers. Il s'ensuit que l'affirmation de la Commission au considérant 61 de la décision selon laquelle une telle action spécifique conférerait à l'État français le droit de conditionner l'entrée de nouveaux actionnaires dans le capital de la société au-delà d'un certain seuil à l'agrément du ministre de l'Économie est erronée.

(9) Sur la base des nouvelles informations fournies par Engie, et en l'absence de toute preuve supplémentaire concernant une éventuelle influence dominante exercée en droit ou en fait par les pouvoirs adjudicateurs sur Engie, la Commission ne dispose plus d'éléments suffisants, à ce stade, pour conclure que les pouvoirs adjudicateurs pourraient avoir une influence dominante sur Engie et que, par conséquent, Engie devrait être considérée comme une entité adjudicatrice au sens de la directive 2014/25/UE. Il est donc nécessaire de rectifier la décision d'exécution (UE) 2025/477 en conséquence.

(10) Le fait que la Commission ne puisse plus conclure qu'Engie est une entité adjudicatrice a une incidence sur l'analyse des conditions d'exposition directe à la concurrence sur l'ensemble du marché de la production et de la vente en gros d'électricité en Belgique. Pendant la période 2019-2023, les entités adjudicatrices, dont Luminus, détenaient à elles deux une part de ce marché comprise entre 20 et 30 % pour la capacité et entre 15 et 20 % pour la production (considérant 56 de la décision). Cette part de marché devrait rester stable dans les années à venir. En 2023, Luminus détenait, à elle seule, 14,1 % du marché (considérant 42 de la décision), ce qui est nettement inférieur aux seuils considérés dans la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et dans la pratique de la Commission en matière de concurrence comme une indication potentielle de l'existence d'un pouvoir de marché significatif. En ce qui concerne les autres entités adjudicatrices, Norther n'exploite actuellement qu'un seul parc éolien et Ørsted n'est pas encore présente sur le marché belge de la production et de la vente en gros d'électricité. Ces deux entités, ainsi que Luminus, sont confrontées à la concurrence d'autres producteurs (à savoir Engie, RWE, Eneco et Total Énergies) qui ne sont pas considérés comme des entités adjudicatrices et qui, ensemble, représentaient plus de 62 % du marché de la production et de la vente en gros d'électricité en Belgique en 2023 (considérant 42 de la décision).

(11) Par conséquent, à la lumière des nouveaux éléments concernant Engie portés à l'attention de la Commission, qui existaient au moment de l'adoption de la décision, la Commission ne peut plus considérer que les activités de Luminus sur le marché de la production et de la vente en gros d'électricité en Belgique ne sont pas directement exposées à la concurrence. Il est donc nécessaire de rectifier la décision d'exécution (UE) 2025/477 en conséquence pour ce qui concerne l'évaluation, par la Commission, des conditions d'exposition directe à la concurrence sur l'ensemble du marché de la production et de la vente en gros d'électricité en Belgique, ainsi que ses conclusions à cet égard.

(12) Compte tenu du fait que les nouveaux éléments concernant Engie existaient au moment de l'adoption de la décision d'exécution (UE) 2025/477, ainsi que de l'effet que les rectifications nécessaires ont sur les entreprises concernées, il convient que la présente décision s'applique à partir du 6 mars 2025,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La décision d'exécution (UE) 2025/477 est rectifiée comme suit:

1) le considérant 28 est remplacé par le texte suivant:

«(28) Les demandeurs font valoir que ces parcs éoliens en mer devraient être considérés comme appartenant au marché général de la production et de la vente en gros d'électricité, puisque les subventions reçues ne couvrent que les surcoûts nets des projets. Dans les décisions mentionnées au considérant 20, la Commission a toutefois considéré de façon répétée que les installations bénéficiant de subventions fixes ne faisaient pas partie du marché de la production et de la vente en gros d'électricité. La Commission considère que, en leur garantissant un certain niveau de recettes, ces subventions permettent aux bénéficiaires de se soustraire à la concurrence. La Commission ne voit aucune raison de s'écarter de cette approche.»;

2) le considérant 40 est remplacé par le texte suivant:

«(40) Comme elle l'avait déjà fait dans ses décisions antérieures mentionnées au considérant 20, la Commission estime en l'espèce que les subventions fixes et légalement définies destinées à soutenir la production d'électricité renouvelable ne permettent pas de garantir que les installations qui en bénéficient sont directement exposées à la concurrence.»;

3) les considérants 57 à 70 sont remplacés par le texte suivant:

«(57) Engie est présente de longue date sur le marché belge de la production et de la vente en gros d'électricité et demeure le leader sur le marché. Elle n'opère pas sur les plateformes de passation de marchés publics parce qu'elle ne serait pas, aux dires des demandeurs, soumise à la directive ([22]). Engie exerce une forte pression concurrentielle sur les entités adjudicatrices en Belgique.

(58) Luminus est le deuxième principal acteur du marché: l'entreprise dispose d'un portefeuille de production diversifié qui comprend l'exploitation de centrales nucléaires situées en Belgique ([23]), ce qui lui donne accès à une source d'électricité de base stable, flexible et, grâce à son faible coût marginal, compétitive. Luminus exploite également des centrales hydroélectriques et des centrales au gaz en Belgique, qui assurent une production flexible d'électricité dans les périodes de pics de la demande. La part de marché de Luminus reste relativement faible. Elle s'élevait à 13,7 % en 2019 et à 14,1 % en 2023 ([24]). Sur la base des prévisions des demandeurs, Luminus devrait rester le deuxième acteur principal du marché jusqu'en 2034 au moins ([25]). Outre Engie, Luminus est confrontée à la concurrence d'autres producteurs (à savoir RWE, Eneco et Total Énergies) qui ne sont pas considérés comme des entités adjudicatrices et qui, ensemble, représentaient plus de 62 % du marché de la production et de la vente en gros d'électricité en Belgique en 2023. Il en résulte que les activités de Luminus sont directement exposées à la concurrence sur le marché de la production et de la vente en gros d'électricité en Belgique.

(59) L'indice IHH, mentionné au considérant 46, indique, en ce qui concerne les parts de marché, que les concurrents peinent à s'imposer face aux acteurs historiques. La concentration du marché devrait néanmoins continuer à diminuer en raison de la fermeture programmée de réacteurs nucléaires en Belgique.

(60) En ce qui concerne les autres entités adjudicatrices, Norther n'exploite actuellement qu'un seul parc éolien. La production d'électricité issue de l'énergie éolienne n'est pas flexible et dépend des conditions météorologiques. Ørsted n'est pas encore présente sur le marché belge de la production et de la vente en gros d'électricité. Même au cours des dix prochaines années, ces deux entreprises ne devraient pas devenir des acteurs majeurs en Belgique ([26]). Toutes deux sont confrontées à la concurrence de poids lourds du marché. Il en résulte que les activités de Norther, des autres filiales de Nethys et d'Ørsted sont directement exposées à la concurrence sur le marché de la production et de la vente en gros d'électricité en Belgique.

_____

([22]) Point 164 de la demande.
([23]) Luminus bénéficie de droits de tirage sur certaines centrales nucléaires françaises. L'actionnaire de contrôle de Luminus (EDF) exploite un parc de 56 réacteurs nucléaires en France. La production d'électricité nucléaire française peut être importée en Belgique via les interconnexions entre les deux pays.
([24]) Voir le tableau 8 de l'annexe II de la demande.
([25]) *Ibidem*.
([26]) *Ibidem*.»;

4) les considérants 71 à 76 sont remplacés par le texte suivant:

«4. **CONCLUSION**

(61) Puisque les conditions de dérogation énoncées à l'article 34 de la directive 2014/25/UE ne sont pas remplies, ladite directive devrait continuer de s'appliquer aux marchés destinés à permettre que la production d'électricité renouvelable subventionnée par des primes fixes et légalement définies puisse s'exercer en Belgique.

(62) À la lumière des éléments examinés aux considérants 40 à 60, il y a lieu de considérer que la condition d'exposition directe à la concurrence énoncée à l'article 34, paragraphe 1, de la directive 2014/25/UE est remplie pour ce qui est des activités liées au marché général belge de production et de vente en gros d'électricité.

(63) La directive 2014/25/UE ne devrait donc pas s'appliquer lorsque des entités adjudicatrices attribuent des marchés destinés à permettre ces activités, ou lorsqu'elles organisent des concours, tels que définis à l'article 2, point 17), de la directive 2014/25/UE, en vue de l'exercice de ces activités dans cette zone géographique.

(64) La présente décision est sans préjudice de l'application des règles de l'Union concernant la concurrence et d'autres dispositions du droit de l'Union. En particulier, les critères et la méthode utilisés pour évaluer l'exposition directe à la concurrence au titre de l'article 34 de la directive 2014/25/UE ne sont pas nécessairement identiques à ceux utilisés pour effectuer une évaluation au titre de l'article 101 ou 102 du traité ou du règlement (CE) nº 139/2004 du Conseil ([27]), ainsi que l'a confirmé le Tribunal de l'Union européenne ([28]),

_____

([27]) Règlement (CE) nº 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, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2004/139/oj).
([28]) Arrêt du tribunal du 27 avril 2016, Österreichische Post AG/Commission, T-463/14, ECLI:EU:T:2016:243, point 28. Voir également le considérant 44 de la directive 2014/25/UE.»;

5) l'article 2 est remplacé par le texte suivant:

«*Article 2*

Sans préjudice de l'article 1er, la directive 2014/25/UE ne s'applique pas à l'attribution de marchés destinés à permettre l'exercice des activités de production et de vente en gros d'électricité en Belgique, à l'exception des activités de production et de vente en gros d'électricité à partir de Doel 4 et de Tihange 3, qui ne relèvent pas du champ d'application de la présente décision.».

Article 2

Le Royaume de Belgique est destinataire de la présente décision.

Elle s'applique à partir du 6 mars 2025.

Fait à Bruxelles, le 12 novembre 2025.

Par la Commission
Stéphane SÉJOURNÉ
Vice-président exécutif