

Competition contributing to the European Green Deal

La política de competencia contribuye al Pacto Verde

Convocatoria de contribuciones

Introducción

El Pacto Verde Europeo pretende convertir la UE en una sociedad justa y próspera, con una economía moderna, eficiente en el uso de los recursos y competitiva. El objetivo es hacer de Europa el primer continente climáticamente neutro de aquí a 2050, donde el crecimiento económico esté disociado del uso de recursos. La pandemia de coronavirus hace que estas ambiciones sean aún más pertinentes. La Comisión Europea ha presentado un importante plan de recuperación para Europa destinado a ayudar a reparar el daño económico y social provocado por la pandemia y a poner en marcha la recuperación europea de acuerdo con el doble objetivo de la transición verde y digital.

Como ha subrayado la vicepresidenta ejecutiva Margrethe Vestager: «Para tener éxito, todos en Europa tendrán que desempeñar su papel: todas las personas y todas las autoridades públicas, incluidas las autoridades de competencia».

El objetivo de las normas de competencia de la UE es promover y proteger la competencia efectiva en los mercados y lograr resultados eficientes en beneficio de los consumidores. Los mercados competitivos alientan a las empresas a producir al menor coste, a invertir mejor e innovar, y a adoptar tecnologías más eficientes desde el punto de vista energético. Esta presión competitiva es un poderoso incentivo para utilizar de manera eficiente los escasos recursos de nuestro planeta y complementa las políticas y reglamentación en materia medioambiental y climática destinadas a internalizar los costes medioambientales. Al ayudar a obtener resultados de mercado eficientes y competitivos, la política de competencia contribuye por sí misma a la eficacia de las políticas ecológicas.

La política de competencia no ocupa el primer puesto en la lucha contra el cambio climático y la protección del medio ambiente. Hay otras formas mejores y mucho más efectivas de hacerlo, como la regulación y la tributación. No obstante, la política de competencia puede complementar la regulación y la cuestión radica en cómo podría hacerlo de la manera más eficaz. La Comisión es responsable de velar por el cumplimiento de las normas de competencia con arreglo a sus atribuciones en virtud del Tratado y el Derecho derivado vigente de la UE, bajo la estrecha supervisión de los tribunales de la UE. Esto implica que, salvo que se produzcan cambios en el marco jurídico vigente, la contribución de la política de competencia al Pacto Verde solo puede efectuarse dentro de estos límites claramente definidos.

El objetivo de la presente convocatoria de contribuciones es reunir ideas y propuestas de todos aquellos que tengan un interés en este asunto, incluidos los expertos en competencia, el mundo académico, la industria, los grupos ecologistas y las organizaciones de consumidores. Las contribuciones se tendrán en cuenta en una conferencia que se organizará a principios del próximo año e integrará estas diferentes perspectivas.

Parte 1: Control de las ayudas estatales

A través de las normas sobre ayudas estatales se puede contribuir a los ejes prioritarios del Pacto Verde (la descarbonización, la eficiencia energética, la movilidad sostenible, la economía circular y la ambición de reducir al máximo la contaminación). Han facilitado las inversiones ecológicas al tiempo

que han limitado los efectos distorsionadores ocasionados por las subvenciones estatales; actualmente, están abiertas a revisión para verificar si pueden ser aún más eficaces en el futuro¹. Las aportaciones recibidas servirán de base para elaborar un marco facilitador totalmente actualizado para que las autoridades públicas contribuyan a los objetivos de la transición a una economía ecológica, al tiempo que hacen el uso más eficiente posible de los limitados fondos públicos.

El control de las ayudas estatales prevé la evaluación de la compatibilidad de una medida de ayuda con el mercado interior. La evaluación de la compatibilidad de una medida de ayuda tradicionalmente ha consistido en sopesar sus efectos negativos en los intercambios comerciales y la competencia en el mercado común con sus efectos positivos de cara a la consecución de un objetivo de interés común claramente definido. El equilibrio de estos efectos tiene en cuenta el impacto de la ayuda mediante una prueba que tradicionalmente se ha desglosado en los criterios que se enumeran a continuación².

- La medida de ayuda debe estar orientada a un objetivo bien definido de interés común.
- La ayuda debe producir una mejora importante que el mercado no pueda conseguir por sí solo, por ejemplo, solucionar una deficiencia del mercado o dar respuesta a un problema de equidad o cohesión.
- La ayuda debe ser un instrumento político adecuado para dar respuesta al objetivo político correspondiente.
- La ayuda debe tener un efecto incentivador, es decir, modificar el comportamiento de la empresa de manera que realice una actividad adicional que no llevaría a cabo sin la ayuda.
- La medida de ayuda debe ser proporcionada, es decir, limitada al mínimo necesario para propiciar la inversión o actividad adicional.
- Las distorsiones de la competencia y el efecto en el comercio entre los Estados miembros deben ser lo suficientemente limitados para que el balance general sea positivo.
- Las decisiones e información pertinentes sobre las ayudas concedidas deben hacerse públicas (transparencia).

Como aportación al debate sobre la manera en que el control de las ayudas estatales y las políticas medioambientales y climáticas se coordinan, y cómo podrían hacerlo aún mejor, considere las preguntas siguientes:

1. ¿Cuáles son las principales modificaciones que querría que se introdujeran en el código normativo actual sobre ayudas estatales a fin de garantizar que respalde plenamente el Pacto Verde? Siempre que sea posible, se ruega proporcionar ejemplos de casos en los que considere que las normas actuales sobre ayudas estatales no apoyan suficientemente la ecologización de la economía o en los que las normas actuales sobre ayudas estatales posibilitan una ayuda contraria a los objetivos medioambientales.
2. Si considera que deberían concederse ayudas estatales por importes más bajos, o menos ayudas estatales, para actividades con un impacto negativo sobre el medio ambiente, ¿cómo cree que debería hacerse?

¹ Estas orientaciones y normas sobre ayudas estatales serán objeto de consultas públicas accesibles en <https://ec.europa.eu/competition/consultations/open.html>.

² Deberán tenerse en cuenta las posibles repercusiones de la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto C 594/18 P, Austria/Comisión (en lo sucesivo, «Hinkley Point»), de 22 de septiembre de 2020.

- a. En el caso de los proyectos que tienen un impacto negativo sobre el medio ambiente, ¿de qué manera pueden los Estados miembros o el beneficiario mitigar dichos efectos negativos? (Por ejemplo: si una inversión en banda ancha o ferrocarril puede tener un impacto en la biodiversidad, ¿de qué manera se podría garantizar su conservación durante las obras? O si una central hidroeléctrica puede poner en peligro a las poblaciones piscícolas, ¿cómo se las podría proteger?)
3. Si considera que deberían permitirse más ayudas estatales para apoyar los objetivos medioambientales, ¿cómo cree que debería hacerse?
 - a. ¿Debería permitirse conceder más ayudas (o ayudas con condiciones más fáciles) a los proyectos beneficiosos para el medio ambiente que a los proyectos similares que no reportan las mismas ventajas («bono verde»)? En tal caso, ¿cómo debería definirse este bono verde?
 - b. ¿Qué criterios deben guiar la evaluación del bono verde? ¿Podría dar ejemplos concretos de casos en los que, en su opinión, estaría justificado un «bono verde» y ejemplos de situaciones en las que no lo estaría? Indique las razones que explican su elección.
4. ¿Cómo debemos definir los beneficios medioambientales?
 - a. ¿Debería hacerse utilizando la taxonomía de la UE³ y, en tal caso, deberían aplicarse todos los criterios de sostenibilidad de la taxonomía de la UE? ¿O sería suficiente cualquier tipo de beneficio medioambiental?

Parte 2: Normas de defensa de la competencia

Las normas de defensa de la competencia de la UE prohíben las prácticas anticompetitivas por parte de las empresas, como los acuerdos contrarios a la competencia o los abusos de posición dominante. La Comisión Europea, las autoridades nacionales de competencia y los órganos jurisdiccionales nacionales aplican en paralelo las normas de defensa de la competencia.

Las normas de defensa de la competencia de la UE ya contribuyen a los objetivos del Pacto Verde al sancionar comportamientos restrictivos como las restricciones al desarrollo o despliegue de tecnologías limpias o la obstaculización del acceso a infraestructuras esenciales, como las líneas de transmisión de energía, que son fundamentales para el despliegue de parques eólicos marinos y otras fuentes de energía renovable. Asimismo, contribuyen a los objetivos del Pacto Verde al facilitar el libre flujo de energía a través de las fronteras basado en la competencia entre los operadores del sector energético y un uso más eficiente de los recursos naturales. Las medidas de garantía del cumplimiento de la normativa aplicable relativas al transporte pueden también contribuir a la ecologización de la industria y la economía.

Las empresas pueden contribuir al Pacto Verde uniendo esfuerzos para ir más allá de los estándares vinculantes. Los acuerdos de estandarización a menudo tienen efectos positivos significativos, en

³ El Reglamento de la UE relativo a la taxonomía [Reglamento (UE) 2020/852 de 18 de junio de 2020, DO L 198 de 22.6.2020, p. 13] establece un sistema de clasificación de la UE para facilitar la inversión sostenible. Con arreglo a la taxonomía de la UE, se examinará la mayoría de las actividades económicas y se determinarán los criterios (sobre el nivel de emisiones, las tasas de reciclaje, los requisitos de gestión del agua, etc.) por ámbito de actividad a fin de determinar si los inversores y gestores de activos pueden etiquetarla como sostenible. Si bien no se aplica a las ayudas estatales, la clasificación podría guiar en parte la selección de proyectos con altos beneficios medioambientales o con una puntuación alta en sostenibilidad.

particular, al permitir el desarrollo de productos o mercados nuevos y mejorados, o mejores condiciones de suministro. Al acordar estándares, las empresas pueden adoptar salvaguardas que garanticen que las ventajas de un estándar no conlleven restricciones innecesarias a una competencia sana. Por ejemplo, el estándar debe aplicarse de manera transparente y no discriminatoria, debe ser accesible a todas las empresas interesadas, incluidas aquellas que también deseen utilizar estándares o tecnologías alternativos, y no debe permitir el intercambio de información comercial delicada o encubrir carteles⁴.

Los acuerdos que persiguen objetivos de sostenibilidad también pueden, en principio, beneficiarse de los reglamentos de exención por categorías⁵ de la Comisión siempre que no contengan restricciones especialmente graves y que las cuotas de mercado conjuntas de las partes del acuerdo no superen determinados máximos.

El debate actual tiene por objeto determinar si sigue habiendo obstáculos para la celebración de acuerdos idóneos de cara a la consecución de los objetivos del Pacto Verde y, de ser así, cuál es la mejor manera de hacerles frente.

Como aportación al debate sobre la manera en que la política de defensa de la competencia y las políticas medioambientales y climáticas se coordinan, y cómo podrían hacerlo aún mejor, considere las preguntas siguientes:

1. Proporcione ejemplos reales o teóricos de cooperación idónea entre empresas para contribuir a los objetivos del Pacto Verde que no pudieron llevarse a cabo por el riesgo de infringir las normas de competencia de la UE. Explique, en particular, las circunstancias en las que la cooperación, en lugar de la competencia, entre empresas da lugar a resultados más ecológicos (por ejemplo, productos o procesos de producción más ecológicos).
2. ¿Deberían hacerse más aclaraciones y darse más garantías con respecto a las características de los acuerdos que contribuyen a los objetivos del Pacto Verde sin restringir la competencia? En tal caso, ¿de qué forma deberían hacerse dichas aclaraciones (orientaciones políticas generales, evaluación caso por caso, comunicación sobre las prioridades de aplicación, etc.)?
3. ¿Existen circunstancias en las que la consecución de los objetivos del Pacto Verde justificaría acuerdos restrictivos más allá de la práctica actual de garantía del cumplimiento? En tal caso, sírvase explicar cómo se podría desarrollar la práctica actual de garantía del cumplimiento para dar cabida a dichos acuerdos (es decir, ¿qué objetivos del Pacto Verde justificarían un tratamiento determinado de los acuerdos restrictivos? ¿En qué se diferencia la consecución de los objetivos del Pacto Verde de otros objetivos políticos importantes, como la creación de empleo u otros objetivos sociales?).

⁴ Véanse las Directrices sobre la aplicabilidad del artículo 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a los acuerdos de cooperación horizontal, DO C 11 de 14.1.2011, p. 1 (Directrices sobre cooperación horizontal), apartados 280 a 283 y apartado 293.

⁵ Reglamento (UE) n.º 330/2010 de la Comisión, de 20 de abril de 2010, relativo a la aplicación del artículo 101, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a determinadas categorías de acuerdos verticales y prácticas concertadas, DO L 102 de 23.4.2010, p. 1; Reglamento (UE) n.º 1217/2010 de la Comisión, de 14 de diciembre de 2010, relativo a la aplicación del artículo 101, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a determinadas categorías de acuerdos de investigación y desarrollo, DO L 335 de 18.12.2010, p. 36; Reglamento (UE) n.º 1218/2010 de la Comisión, de 14 de diciembre de 2010, relativo a la aplicación del apartado 3 del artículo 101 del Tratado a determinadas categorías de acuerdos de especialización, DO L 335 de 18.12.2010, p. 43.

Parte 3: Control de operaciones de concentración

En virtud del Reglamento de la UE relativo a las concentraciones, la Comisión tiene el mandato de evaluar si las reorganizaciones de sociedades, es decir, las concentraciones y adquisiciones de determinado tamaño, obstaculizan de forma significativa la competencia efectiva en el mercado interior. En general, estas reorganizaciones se valoran de forma positiva siempre que no produzcan efectos nocivos y contribuyan a aumentar la competitividad de la industria europea, mejorar las condiciones de crecimiento y elevar el nivel de vida en la UE.

No obstante, la Comisión es responsable de garantizar que estas transacciones no causen un daño duradero a la competencia en el mercado interior. Por ejemplo, una concentración podría resultar en un daño duradero a la competencia si elimina las presiones competitivas entre las empresas. En concreto, las concentraciones pueden eliminar la presión entre las empresas que incita a innovar en los aspectos de sostenibilidad de algunos productos o procesos de producción, en particular en los mercados donde dichos procesos representan un parámetro competitivo importante.

Las preferencias de los consumidores son un aspecto clave en la valoración de los efectos de una concentración, tanto en términos de determinar cuáles son los mercados de productos de referencia como de analizar en qué medida las sociedades que se fusionan compiten entre sí y con otras empresas. Hoy en día, las consideraciones medioambientales y de sostenibilidad desempeñan un papel cada vez más importante a este respecto.

La definición de mercado es una herramienta para determinar los espacios en los que compiten las empresas. La delimitación de los mercados en las dimensiones de producto y geográfica permite establecer el marco de evaluación del impacto de una transacción en la competencia y el bienestar del consumidor⁶. Un mercado de productos de referencia comprende la totalidad de los productos y servicios que los consumidores consideren intercambiables o sustituibles en razón de sus características, su precio o el uso que se prevea hacer de ellos. En este sentido, las características respetuosas con el medio ambiente y de sostenibilidad de los productos pueden asociarse con una mayor calidad y constituir un factor diferenciador a los ojos de los consumidores.

La investigación y los avances tecnológicos son fundamentales para el progreso económico. El objetivo de promover el desarrollo sostenible requiere proteger y fomentar la innovación, de forma que las empresas ideen nuevas y mejores tecnologías, productos o conocimientos técnicos que puedan, por ejemplo, ayudar a reducir los niveles de emisiones o introducir otras mejoras medioambientales o de la sostenibilidad. El control de las operaciones de concentración garantiza que no haya una pérdida de innovación causada por las fusiones entre rivales, que de otro modo seguirían aportando beneficios.

Como aportación al debate sobre la manera en que la política de concentraciones y las políticas medioambientales y climáticas se coordinan, y cómo podrían hacerlo aún mejor, considere las preguntas siguientes:

1. ¿Considera que hay alguna situación en la que una fusión de empresas pueda ser perjudicial para los consumidores al reducir la gama de productos y/o tecnologías respetuosas con el medio ambiente que pueden elegir?
2. ¿Considera que la garantía del cumplimiento de la normativa de concentraciones podría contribuir mejor a proteger el medio ambiente y los objetivos de sostenibilidad del Pacto Verde? En tal caso, explique de qué manera.

⁶ Véanse las orientaciones incluidas en la Comunicación de la Comisión relativa a la definición del mercado de referencia a efectos de la normativa comunitaria en materia de competencia [DO C 372 de 9.12.1997].

Cuestiones prácticas:

El presente documento contiene una serie de preguntas, agrupadas en tres partes, cada una de las cuales cubre uno de los tres instrumentos del Derecho sobre competencia: defensa de la competencia, control de las ayudas estatales y control de las operaciones de concentración.

En sus contribuciones, puede responder a todas o solo a determinadas partes o preguntas. Al hacerlo, asegúrese de que su respuesta responda exactamente a la pregunta de que se trate. Se ruega ofrecer ejemplos concretos, así como cuantificación, siempre que sea posible.

En caso de que su contribución exceda las 20 páginas, incluya un resumen.

Envíe sus contribuciones a COMP-GREEN-DEAL@ec.europa.eu, a más tardar el 20 de noviembre de 2020.

Proporcione solo información no confidencial.