

# Competition contributing to the European Green Deal

#EUGreenDeal

## La politica di concorrenza a sostegno del Green Deal

### Invito a presentare contributi

#### INTRODUZIONE

Il Green Deal europeo si prefigge di trasformare l'UE in una società giusta e prospera, dotata di un'economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva. L'obiettivo è che l'Europa diventi entro il 2050 il primo continente climaticamente neutro, in cui la crescita economica sia dissociata dall'uso delle risorse. La pandemia di coronavirus rende tali ambizioni ancora più pertinenti. La Commissione europea ha proposto un importante piano per la ripresa europea per contribuire a rimediare ai danni economici e sociali causati dalla pandemia e a rilanciare la ripresa europea in linea con il doppio obiettivo della transizione verde e digitale.

Come ha sottolineato la vicepresidente esecutiva Vestager: "Per riuscirci, tutti in Europa dovranno fare la loro parte, ogni cittadino e ogni autorità pubblica, comprese le autorità di tutela della concorrenza."

L'obiettivo delle norme dell'UE in materia di concorrenza è promuovere e tutelare una concorrenza effettiva sui mercati, producendo risultati positivi in termini di efficienza, a vantaggio dei consumatori. I mercati concorrenziali incoraggiano le imprese a produrre al minor costo, a investire in modo efficiente, a innovare e ad adottare tecnologie più efficienti dal punto di vista energetico. La pressione della concorrenza è un potente incentivo a utilizzare in modo efficiente le scarse risorse del nostro pianeta e la sua azione integra le politiche e le normative ambientali e climatiche volte a internalizzare i costi ambientali. Contribuendo al conseguimento di risultati di mercato improntati all'efficienza e alla concorrenza, la politica di concorrenza contribuisce all'efficacia delle politiche verdi.

La politica di concorrenza non ha una funzione guida nella lotta ai cambiamenti climatici e nella protezione dell'ambiente. Esistono modi migliori e molto più efficaci, come l'adozione di normative e di misure fiscali. La politica di concorrenza, tuttavia, può andare ad integrare le normative ed è quindi opportuno chiedersi come può farlo nel modo più efficace possibile. In base alle competenze previste dal trattato e dal vigente diritto derivato dell'UE, la Commissione è responsabile dell'applicazione delle norme in materia di concorrenza, sotto lo stretto controllo degli organi giurisdizionali dell'UE. Ciò significa che, in assenza di modifiche del quadro giuridico esistente, il contributo della politica di concorrenza al Green Deal può avvenire solo all'interno di questo perimetro chiaramente definito.

L'obiettivo del presente invito a presentare contributi è raccogliere le idee e le proposte di tutti coloro che hanno un interesse in questo campo, tra cui gli esperti in materia di concorrenza, i rappresentanti del mondo accademico e delle imprese, i gruppi ambientalisti e le organizzazioni dei consumatori. I contributi raccolti confluiranno in una conferenza che verrà organizzata all'inizio del prossimo anno, che riunirà le idee proposte da questi diversi punti di vista.

#### Prima parte: Controllo degli aiuti di Stato

Le norme in materia di aiuti di Stato permettono di contribuire alla promozione degli assi portanti del Green Deal (decarbonizzazione, efficienza energetica, mobilità sostenibile, economia circolare, obiettivo "inquinamento zero"). In passato esse hanno promosso gli investimenti verdi, limitando nel contempo gli effetti distorsivi delle sovvenzioni statali, e attualmente sono soggette ad un esercizio di

revisione per verificare se in futuro possano svolgere questa funzione in maniera ancora più incisiva<sup>1</sup>. Tale esercizio di revisione servirà da base per elaborare un quadro attuativo perfettamente aggiornato che consentirà alle autorità pubbliche di contribuire agli obiettivi della transizione verso un'economia verde utilizzando nel modo più efficiente possibile i limitati fondi pubblici.

Il controllo degli aiuti di Stato permette di verificare la compatibilità delle misure di aiuto con il mercato interno. Tradizionalmente, la valutazione della compatibilità di una misura di aiuto viene effettuata mettendo a confronto gli effetti negativi sugli scambi e sulla concorrenza nell'ambito del mercato comune con gli effetti positivi in termini di contributo al raggiungimento di un obiettivo di interesse comune chiaramente definito. Per soppesare questi effetti si misura l'incidenza della misura di aiuto utilizzando un test che prende solitamente in considerazione i seguenti criteri<sup>2</sup>:

- La misura di aiuto deve perseguire un obiettivo ben definito di interesse comune.
- L'aiuto deve determinare un miglioramento tangibile che il mercato da solo non è in grado di fornire, ad esempio ponendo rimedio a una criticità del mercato o risolvendo questioni in materia di equità o coesione.
- L'aiuto deve rappresentare uno strumento politico adeguato per conseguire l'obiettivo politico in questione.
- L'aiuto deve avere un effetto di incentivazione, ossia modificare il comportamento dell'impresa spingendola ad intraprendere un'attività supplementare che non svolgerebbe senza l'aiuto.
- La misura di aiuto deve risultare proporzionata, deve cioè limitarsi al minimo indispensabile per indurre a intraprendere gli investimenti o le attività supplementari.
- Le distorsioni della concorrenza e l'incidenza sugli scambi tra Stati membri devono essere sufficientemente limitate, in modo che l'effetto complessivo sia positivo.
- Le decisioni e le informazioni relative agli aiuti concessi devono essere rese pubbliche (principio della trasparenza).

**Per contribuire al dibattito sul modo in cui i controlli in materia di aiuti di Stato e le politiche ambientali e climatiche possono perseguire gli stessi obiettivi e sul modo in cui tale cooperazione potrebbe migliorare, si prega di prendere in considerazione le seguenti domande:**

1. Quali sono i principali cambiamenti che Lei vorrebbe che venissero apportati alle attuali norme sugli aiuti di Stato per garantire che esse contribuiscano nel modo migliore possibile al conseguimento degli obiettivi del Green Deal? Se possibile, si prega di fornire esempi che secondo Lei dimostrano che le attuali norme sugli aiuti di Stato non sostengono sufficientemente l'ecologizzazione dell'economia e/o consentono forme di aiuti contrarie agli obiettivi ambientali.
2. Se ritiene che per le attività con un impatto ambientale negativo dovrebbero essere concessi livelli inferiori di aiuti di Stato o meno misure di aiuto di Stato, in che modo, secondo Lei, ciò potrebbe essere realizzato?

---

<sup>1</sup> I presenti orientamenti e le norme in materia di aiuti di Stato saranno oggetto di consultazioni pubbliche, che sono accessibili all'indirizzo: <https://ec.europa.eu/competition/consultations/open.html>

<sup>2</sup> Occorrerà tenere conto del possibile impatto della sentenza della Corte di giustizia nella causa C 594/18 P, *Austria/Commissione* (di seguito, "Hinkley Point") del 22 settembre 2020.

- a. Per i progetti con un impatto ambientale negativo, in che modo gli Stati membri o i beneficiari possono attenuare gli effetti negativi? (Ad esempio, se un investimento nella banda larga o nel settore ferroviario rischia di avere un impatto sulla biodiversità, come si potrebbe garantire che tale biodiversità venga protetta durante i lavori o se una centrale idroelettrica rappresenta un rischio per la fauna ittica, quali forme di protezione si potrebbero adottare?)
3. Se ritiene che dovrebbero essere previsti più aiuti di Stato a sostegno degli obiettivi ambientali, come crede che sarebbe opportuno procedere?
  - a. Ritiene che sia opportuno prevedere più aiuti (o aiuti a condizioni più agevoli) per i progetti rispettosi dell'ambiente, rispetto ai progetti comparabili che non apportano gli stessi benefici ("bonus verde")? In caso affermativo, come si dovrebbe definire il bonus verde?
  - b. Quali criteri dovrebbero essere utilizzati per valutare un bonus verde? Potrebbe fornire qualche esempio concreto di casi in cui, a Suo parere, un bonus verde sarebbe giustificato ed esempi in cui non lo sarebbe? Si prega di motivare gli esempi.
4. Come si potrebbero definire i benefici ambientali positivi?
  - a. Facendo riferimento al sistema UE di classificazione delle attività ecosostenibili<sup>3</sup>? In caso affermativo, sarebbe opportuno fare riferimento a tutti i criteri di sostenibilità ivi previsti o sarebbe sufficiente fare riferimento a un tipo qualsiasi di beneficio ambientale?

## **Seconda parte: Norme antitrust**

Le norme antitrust dell'UE vietano alle imprese di adottare pratiche anticoncorrenziali, come gli accordi anticoncorrenziali o lo sfruttamento abusivo di posizioni dominanti. Le norme antitrust vengono applicate in parallelo dalla Commissione europea, dalle autorità nazionali garanti della concorrenza e dai giudici nazionali.

Le norme antitrust dell'UE contribuiscono già al conseguimento degli obiettivi del Green Deal sanzionando comportamenti restrittivi quali l'introduzione di restrizioni allo sviluppo o all'utilizzo di tecnologie pulite o la preclusione all'accesso a infrastrutture essenziali, come le linee di trasmissione dell'energia elettrica, che sono fondamentali per il funzionamento dei parchi eolici off-shore e di altre fonti di energia rinnovabile. Le norme antitrust dell'UE contribuiscono inoltre al conseguimento degli obiettivi del Green Deal agevolando il libero flusso di energia attraverso le frontiere in un regime di concorrenza tra gli operatori energetici e sulla base di un utilizzo più efficiente delle risorse naturali. Anche le misure esecutive nel settore dei trasporti possono contribuire all'ecologizzazione dell'industria e dell'economia.

---

<sup>3</sup> Il regolamento sulla classificazione UE delle attività ecosostenibili (regolamento (UE) 2020/852 del 18 giugno 2020, GU L 198 del 22.6.2020, pag. 13) istituisce un sistema UE di classificazione che favorisce gli investimenti sostenibili. Nell'ambito del sistema UE di classificazione delle attività ecosostenibili, la maggior parte delle attività economiche sarà sottoposta a un vaglio tecnico, per il quale verranno determinati gli opportuni criteri (relativi al livello delle emissioni, ai tassi di riciclaggio, ai requisiti in materia di gestione delle acque, ecc.) per settore di attività, per determinare se possa essere etichettato come sostenibile da investitori e gestori di patrimoni. Sebbene non si applichi agli aiuti di Stato, il suddetto sistema di classificazione potrebbe fornire un certo orientamento per la scelta dei progetti con elevati benefici ambientali o con un elevato punteggio in termini di sostenibilità.

Le imprese possono contribuire al Green Deal unendo gli sforzi ed andando oltre le norme vincolanti. Gli accordi relativi alle norme producono spesso effetti positivi significativi, in particolare permettendo lo sviluppo di prodotti o mercati nuovi e migliorati o il miglioramento delle condizioni di fornitura. Al momento di concordare le norme, le imprese possono adottare misure di salvaguardia che garantiscono che i benefici di una norma non siano accompagnati da inutili restrizioni che ostacolano una sana concorrenza. Ad esempio, le norme dovrebbero essere applicate in modo trasparente e non discriminatorio, dovrebbero essere accessibili a tutte le imprese interessate, comprese quelle che intendono utilizzare anche norme o tecnologie alternative e non dovrebbero consentire lo scambio di informazioni commercialmente sensibili né servire da copertura per le attività dei cartelli<sup>4</sup>.

Anche gli accordi che perseguono obiettivi di sostenibilità possono, in linea di principio, beneficiare dei regolamenti di esenzione per categoria<sup>5</sup> della Commissione, purché non contengano restrizioni fondamentali e le quote di mercato comuni delle parti dell'accordo non superino determinate soglie.

Il dibattito in corso mira a stabilire se non permangano ostacoli agli accordi auspicabili che possono contribuire a conseguire gli obiettivi del Green Deal e, in caso affermativo, quale sia il modo migliore di eliminare tali ostacoli.

**Per contribuire al dibattito sul modo in cui le politiche antitrust e le politiche ambientali e climatiche possono perseguire gli stessi obiettivi e sul modo in cui tale cooperazione potrebbe migliorare, si prega di prendere in considerazione le seguenti domande:**

1. Si prega di fornire esempi concreti o teorici di cooperazioni auspicabili tra imprese che avrebbero potuto sostenere gli obiettivi del Green Deal, ma che non hanno potuto essere attuate a causa dei rischi di violazione delle norme antitrust dell'UE. In particolare, si prega di spiegare in quali circostanze la cooperazione - piuttosto che la concorrenza - tra imprese porta a risultati più significativi dal punto di vista ecologico (promuovendo, ad esempio, prodotti o processi produttivi più ecologici).
2. È opportuno fornire ulteriori chiarimenti e feedback su quali caratteristiche dovrebbero avere gli accordi che perseguono gli obiettivi del Green Deal senza limitare la concorrenza? In caso affermativo, che forma dovrebbero assumere tali chiarimenti (orientamenti politici generali, valutazioni caso per caso, comunicazioni sulle priorità di applicazione, ecc.)?
3. Vi sono circostanze in cui il perseguimento degli obiettivi del Green Deal giustificerebbe accordi restrittivi che non sono permessi dalle attuali pratiche di applicazione delle norme? In caso affermativo, si prega di spiegare in che modo le attuali pratiche di applicazione delle norme potrebbero essere modificate in funzione di tali accordi (vale a dire, quali obiettivi del Green Deal giustificerebbero un trattamento specifico di eventuali accordi restrittivi? Come si può differenziare il perseguimento degli obiettivi del Green Deal da altri importanti obiettivi strategici, quali la creazione di posti di lavoro o altri obiettivi sociali?).

---

<sup>4</sup> Cfr. le linee direttrici sull'applicabilità dell'articolo 101 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli accordi di cooperazione orizzontale, GU C 11 del 14.1.2011, pag. 1, punti da 280 a 283 e punto 293.

<sup>5</sup> Regolamento n. 330/2010 della Commissione, del 20 aprile 2010, relativo all'applicazione dell'articolo 101, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea a categorie di accordi verticali e pratiche concordate

(GU L 102 del 23.4.2010, pag. 1), regolamento (UE) n. 1217/2010 della Commissione, del 14 dicembre 2010, relativo all'applicazione dell'articolo 101, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea a talune categorie di accordi ricerca e sviluppo (GU L 335 del 18.12.2010, pag. 36) e regolamento n. 1218/2010 della Commissione, del 14 dicembre 2010, relativo all'applicazione dell'articolo 101, paragrafo 3, del trattato a categorie di accordi di specializzazione (GU L 335 del 18.12.2010, pag. 43).

### **Terza parte: Controllo delle concentrazioni**

Ai sensi del regolamento UE sulle concentrazioni, la Commissione ha il compito di valutare se le riorganizzazioni societarie, vale a dire le concentrazioni e le acquisizioni di una certa entità, non ostacolano in modo significativo la concorrenza effettiva nel mercato interno. Tali riorganizzazioni sono generalmente approvate nella misura in cui non producono effetti nocivi e contribuiscono ad aumentare la competitività dell'industria europea, a migliorare le condizioni che favoriscono la crescita e a innalzare il tenore di vita nell'UE.

La Commissione ha il compito di garantire che tali operazioni non arrechino un pregiudizio duraturo alla concorrenza nel mercato interno. Le concentrazioni potrebbero, ad esempio, arrecare un pregiudizio duraturo alla concorrenza se eliminano i vincoli concorrenziali tra imprese. In particolare, le concentrazioni possono eliminare la pressione che le imprese esercitano a vicenda e che le incentiva a ricercare innovazioni relative agli aspetti legati alla sostenibilità di alcuni prodotti o processi produttivi, in particolare nei mercati in cui questi ultimi costituiscono un importante fattore di concorrenza.

Le preferenze dei consumatori rappresentano un aspetto chiave della valutazione degli effetti di una concentrazione, in termini tanto di definizione dei mercati del prodotto rilevanti quanto di analisi della misura in cui le imprese che partecipano alla concentrazione competono tra loro e con altre imprese. Oggi le considerazioni ambientali e di sostenibilità svolgono un ruolo sempre più importante al riguardo.

La definizione dei mercati è uno strumento per individuare e definire gli spazi in cui le imprese competono. La definizione dei mercati sia in base ai prodotti che in base alla portata geografica consente di stabilire il quadro di valutazione dell'impatto di un'operazione sulla concorrenza e sul benessere dei consumatori<sup>6</sup>. Il mercato rilevante del prodotto comprende tutti i beni o servizi considerati intercambiabili o sostituibili dagli acquirenti in ragione delle loro caratteristiche, del prezzo e dell'uso cui sono destinati. A tale riguardo, le caratteristiche ecocompatibili o le caratteristiche di sostenibilità dei prodotti possono essere percepite come indicazioni di una migliore qualità dei prodotti e costituire un fattore di differenziazione agli occhi dei consumatori.

La ricerca e i progressi tecnologici sono fondamentali per il progresso economico. L'obiettivo di promuovere lo sviluppo sostenibile presuppone una situazione in cui l'innovazione viene tutelata e incoraggiata, in modo che le imprese possano mettere a punto tecnologie, conoscenze o prodotti nuovi e migliori, in grado di contribuire, ad esempio, a ridurre i livelli delle emissioni o ad apportare altri miglioramenti in termini di sostenibilità o di protezione dell'ambiente. Il controllo delle concentrazioni garantisce che non si registrino perdite di potenzialità innovative a causa di concentrazioni tra imprese rivali, le quali, in un regime di concorrenza, continuerebbero a competere in modo costruttivo.

**Per contribuire al dibattito sul modo in cui le politiche in materia di concentrazioni e le politiche ambientali e climatiche possono perseguire gli stessi obiettivi e sul modo in cui tale cooperazione potrebbe migliorare, si prega di prendere in considerazione le seguenti domande:**

1. Ritiene che vi siano situazioni in cui una concentrazione tra imprese potrebbe essere dannosa per i consumatori, nel senso che ridurrebbe la possibilità di scelta di prodotti e/o processi tecnologici rispettosi dell'ambiente?

---

<sup>6</sup> Cfr. le indicazioni contenute nella comunicazione della Commissione sulla definizione del mercato rilevante ai fini dell'applicazione del diritto comunitario in materia di concorrenza (GU C 372 del 9.12.1997).

2. Ritiene che l'applicazione delle norme in materia di concentrazioni potrebbe contribuire in modo più incisivo alla tutela dell'ambiente e agli obiettivi di sostenibilità previsti dal Green Deal? In caso affermativo, può spiegare in che modo?

**Aspetti pratici:**

Il presente documento contiene una serie di domande, raggruppate in tre parti, ciascuna delle quali riguarda uno dei tre strumenti del diritto della concorrenza: norme antitrust, controllo degli aiuti di Stato e controllo delle concentrazioni.

È possibile fornire il proprio contributo rispondendo a tutte le domande oppure concentrandosi su alcune parti o su alcune domande. A tal fine, si prega di accertarsi che il contributo risponda con precisione alla domanda in questione. Si prega di fornire, ove possibile, esempi concreti e dati quantitativi.

Se il contributo supera le 20 pagine, si prega di allegare una sintesi.

Si prega di inviare i contributi all'indirizzo [COMP-GREEN-DEAL@ec.europa.eu](mailto:COMP-GREEN-DEAL@ec.europa.eu) entro il 20 novembre 2020.

Si prega di fornire soltanto informazioni non riservate.