

Competition contributing to the European Green Deal

#EUGreenDeal

A política de concorrência contribui para o Pacto Ecológico

Convite à apresentação de contributos

Introdução

O Pacto Ecológico Europeu visa transformar a UE numa sociedade justa e próspera, com uma economia moderna, eficiente em termos de recursos e competitiva. O objetivo é que, até 2050, a Europa seja o primeiro continente com impacto neutro no clima, onde o crescimento económico é dissociado da utilização dos recursos. A pandemia de coronavírus torna estas ambições ainda mais pertinentes. A Comissão Europeia apresentou um importante plano de recuperação para a Europa que visa ajudar a reparar os danos económicos e sociais provocados pela pandemia e impulsionar a recuperação europeia em consonância com o duplo objetivo de transição ecológica e digital.

A vice-presidente da Comissão, Margrethe Vestager, sublinhou: «Para termos êxito, todos os cidadãos europeus terão de desempenhar o seu papel — todos os indivíduos e todas as entidades públicas, incluindo as autoridades responsáveis pela aplicação das regras de concorrência.».

O objetivo das regras de concorrência da UE é promover e proteger a concorrência efetiva nos mercados, produzindo resultados eficazes em benefício dos consumidores. Os mercados competitivos incentivam as empresas a produzir ao menor custo, a investir de forma eficiente, a inovar e a adotar tecnologias mais eficientes em termos energéticos. Esta pressão concorrencial é um incentivo poderoso para utilizar eficientemente os recursos escassos do nosso planeta e complementa as políticas e leis ambientais e climáticas destinadas a internalizar os custos ambientais. Ao contribuir para alcançar resultados de mercado eficientes e competitivos, a política da concorrência contribui, por si só, para a eficácia das políticas ecológicas.

A política de concorrência não lidera o combate às alterações climáticas e a proteção do ambiente. Existem formas melhores e mais eficazes, como a regulamentação e a fiscalidade. A política de concorrência pode, no entanto, complementar a regulamentação; a questão que se coloca é qual a forma mais eficaz de o fazer. A Comissão é responsável pela aplicação das regras de concorrência com base nas suas competências ao abrigo do Tratado e do direito derivado da UE em vigor, sob a rigorosa supervisão dos tribunais da UE. Tal significa que, sem alterações do quadro jurídico em vigor, o contributo da política de concorrência para o Pacto Ecológico só pode realizar-se dentro destes limites claramente definidos.

O objetivo do presente convite à apresentação de contributos é recolher ideias e propostas de todos os interessados nesta área, incluindo peritos em matéria de concorrência, universidades, indústria, grupos ambientalistas e organizações de consumidores. Os contributos serão integrados numa conferência no início do próximo ano, a fim de aproximar essas diferentes perspetivas.

Parte 1: Controlo dos auxílios estatais

As regras em matéria de auxílios estatais permitem apoiar os eixos prioritários do Pacto Ecológico (descarbonização, eficiência energética, mobilidade sustentável, economia circular, estratégia de poluição zero). Estas regras facilitaram os investimentos ecológicos, limitando simultaneamente os efeitos de distorção que as subvenções estatais tiveram no passado, e estão atualmente abertas a

revisão para determinar se podem ser ainda mais eficazes no futuro¹. Essas revisões servirão de base para elaborar um quadro plenamente atualizado que permita às entidades públicas contribuir para os objetivos da transição para uma economia verde, utilizando de forma mais eficiente os fundos públicos limitados.

O controlo dos auxílios estatais está relacionado com a apreciação da compatibilidade de uma medida de auxílio com o mercado interno. A apreciação da compatibilidade de uma medida de auxílio tem recaído tradicionalmente no equilíbrio entre os seus efeitos negativos nas trocas comerciais e na concorrência no mercado comum, e os seus efeitos positivos em termos de uma contribuição para o cumprimento de um objetivo de interesse comum bem definido. O equilíbrio destes efeitos tem em conta o impacto do auxílio através de um teste tradicionalmente subdividido nos critérios a seguir enumerados².

- A medida de auxílio tem de perseguir um objetivo bem definido de interesse comum.
- O auxílio deve proporcionar uma melhoria substancial que o mercado não pode, por si só, produzir, por exemplo, solucionar uma deficiência do mercado ou eliminar um problema de equidade ou coesão.
- O auxílio deve ser um instrumento político adequado para atingir o objetivo político em causa.
- O auxílio deve ter um efeito de incentivo, ou seja, alterar o comportamento da empresa, de modo a que esta desempenhe novas atividades que não realizaria na ausência do auxílio.
- A medida de auxílio deve ser proporcionada, isto é, limitar-se ao mínimo necessário para induzir investimentos ou atividades suplementares.
- As distorções da concorrência e o efeito sobre as trocas comerciais entre Estados-Membros devem ser suficientemente limitados para que o equilíbrio global seja positivo.
- As decisões e as informações pertinentes sobre os auxílios concedidos devem ser tornadas públicas (transparência).

No sentido de contribuir para o debate sobre a forma como o controlo dos auxílios estatais e as políticas ambientais e climáticas funcionam em conjunto — e como podem fazê-lo de forma mais eficaz —, agradecemos que analise as seguintes questões:

1. Quais são as principais alterações que gostaria de ver incluídas no atual conjunto de regras em matéria de auxílios estatais para garantir que tais regras apoiam plenamente o Pacto Ecológico? Se possível, indique exemplos em que considera que as atuais regras em matéria de auxílios estatais não apoiam suficientemente a transição para uma economia mais ecológica e/ou em que as regras em vigor em matéria de auxílios estatais possibilitam um apoio contrário aos objetivos ambientais.
2. Se considerar que deveriam ser concedidos auxílios estatais de montantes mais baixos ou menos medidas de auxílios estatais para atividades com um impacto ambiental negativo, como pensa que isso deve ser feito?

¹ Estas orientações e regras em matéria de auxílios estatais serão objeto de consultas públicas disponíveis em <https://ec.europa.eu/competition/consultations/open.html>

² É necessário ter em conta o eventual impacto da decisão do Tribunal de Justiça no processo C-594/18 P, Áustria/Comissão («Hinkley Point»), de 22 de setembro de 2020.

- a. Para os projetos que têm um impacto ambiental negativo, de que formas podem os Estados-Membros ou o beneficiário atenuar os efeitos negativos? (Por exemplo: se um investimento em banda larga/caminhos de ferro puder ter impacto na biodiversidade, como garantir a preservação da biodiversidade durante a realização das obras; ou, se uma central hidroelétrica colocar em risco populações de peixes, como proteger os peixes?)
3. Se considerar que deveriam ser autorizados mais auxílios estatais para apoiar os objetivos ambientais, como pensa que isso deve ser feito?
 - a. Deverá ser permitido conceder mais auxílios (ou auxílios em condições mais favoráveis) a projetos que sejam benéficos para o ambiente do que a projetos comparáveis que não tragam os mesmos benefícios («prémio ecológico»)? Em caso afirmativo, como deve ser definido este prémio ecológico?
 - b. Que critérios devem orientar a avaliação de um prémio ecológico? Pode dar exemplos concretos de casos em que, na sua opinião, se justifique um prémio ecológico, e de casos em que não se justifique? Justifique a sua escolha.
4. Como definir os benefícios ambientais?
 - a. Deve ser por referência à taxonomia da UE³ e, em caso afirmativo, por referência a todos os critérios de sustentabilidade da taxonomia da UE? Ou seria suficiente qualquer tipo de benefício ambiental?

Parte 2: Regras anti-trust

As regras da UE em matéria anti-trust proíbem práticas anticoncorrenciais por parte das empresas, como sejam acordos anticoncorrenciais ou abusos de posição dominante. As regras anti-trust são aplicadas em paralelo pela Comissão Europeia, pelas autoridades nacionais da concorrência e pelos tribunais nacionais.

As regras da UE em matéria anti-trust já contribuem para os objetivos do Pacto Ecológico, através da aplicação de sanções a comportamentos restritivos, como restrições ao desenvolvimento ou à implantação de tecnologias limpas ou o encerramento do acesso a infraestruturas essenciais, como as linhas de transporte de energia, que são essenciais para a implantação de parques eólicos *offshore* e outras fontes de energia renováveis. As regras da UE em matéria anti-trust também contribuem para os objetivos do Pacto Ecológico, facilitando o livre fluxo de energia através das fronteiras, com base na concorrência entre os operadores do setor da energia e numa utilização mais eficiente dos recursos naturais. As medidas que garantem o cumprimento das regras relativas aos transportes também podem contribuir para a ecologização da indústria e da economia.

As empresas podem contribuir para o Pacto Ecológico, reunindo esforços para ir além das normas vinculativas. Os acordos de normalização têm frequentemente efeitos positivos significativos,

³ O Regulamento da UE relativo à taxonomia [Regulamento (UE) 2020/852, de 18 de junho de 2020 (JO L 198 de 22.6.2020, p. 13)] estabelece um sistema de classificação da UE para a promoção do investimento sustentável. Nos termos da taxonomia da UE, a maior parte das atividades económicas será rastreada e serão fixados critérios (sobre o nível de emissões, as taxas de reciclagem, os requisitos de gestão da água, etc.) por domínio de atividade, a fim de determinar se podem ser rotuladas como sustentáveis pelos investidores e gestores de ativos. Embora não seja aplicável aos auxílios estatais, a classificação poderá fornecer uma orientação parcial para a identificação de projetos com benefícios ambientais elevados ou com uma elevada pontuação em termos de sustentabilidade.

permitindo, em especial, o desenvolvimento de produtos ou mercados novos e melhorados ou a melhoria das condições de fornecimento. Ao definirem normas, as empresas podem pôr em prática salvaguardas que assegurem que os benefícios de uma norma não se traduzam em restrições desnecessárias a uma concorrência saudável. Por exemplo, uma norma deve ser aplicada de forma transparente e não discriminatória; deve ser acessível a todas as empresas interessadas, incluindo as que também desejem utilizar normas ou tecnologias alternativas; e não deve permitir o intercâmbio de informações sensíveis do ponto de vista comercial nem servir para encobrir cartéis⁴.

Os acordos que perseguem objetivos de sustentabilidade podem também, em princípio, beneficiar dos regulamentos de isenção por categoria da Comissão⁵, desde que não contenham restrições graves e se as quotas de mercado conjuntas das partes no acordo não excederem limiares específicos.

O debate em curso visa determinar se ainda existem obstáculos a acordos desejáveis que apoiem os objetivos do Pacto Ecológico e, em caso afirmativo, qual a melhor forma de eliminar esses obstáculos.

No sentido de contribuir para o debate sobre a forma como a política anti-trust e as políticas ambientais e climáticas funcionam em conjunto — e como podem fazê-lo de forma mais eficaz —, agradecemos que analise as seguintes questões:

1. Apresente exemplos reais ou teóricos de uma cooperação desejável entre empresas para apoiar objetivos do Pacto Ecológico que não possa ser implementada devido ao risco de infringir regras da UE em matéria anti-trust. Explique, em particular, as circunstâncias em que a cooperação e não a concorrência entre empresas produz resultados mais ecológicos (por exemplo, produtos ou processos de produção mais ecológicos).
2. Devem ser facultados mais esclarecimentos e garantias sobre as características dos acordos que servem os objetivos do Pacto Ecológico, sem restringir a concorrência? Em caso afirmativo, sob que forma devem ser prestados esses esclarecimentos (orientações políticas gerais, apreciação caso a caso, comunicação sobre as prioridades de execução, etc.)?
3. Existem circunstâncias em que a realização dos objetivos do Pacto Ecológico justifique acordos restritivos para além das atuais práticas de execução? Em caso afirmativo, queira explicar de que forma a atual prática de execução poderia ser desenvolvida para incluir esses acordos (ou seja, quais os objetivos do Pacto Ecológico que justificariam um tratamento específico dos acordos restritivos? Como pode a realização dos objetivos do Pacto Ecológico ser diferenciada de outros objetivos políticos importantes, como a criação de emprego ou outros objetivos sociais?).

Parte 3: Controlo das concentrações

⁴ Ver Orientações sobre a aplicação do artigo 101.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia aos acordos de cooperação horizontal [JO C 11 de 14.1.2011 (Orientações de Cooperação Horizontal)], pontos 280 a 283 e ponto 293.

⁵ Regulamento (UE) n.º 330/2010 da Comissão, de 20 de abril de 2010, relativo à aplicação do artigo 101.º, n.º 3, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia a determinadas categorias de acordos verticais e práticas concertadas.

JO L 102 de 23.4.2010, p. 1; Regulamento (UE) n.º 1217/2010 da Comissão, de 14 de dezembro de 2010, relativo à aplicação do artigo 101.º, n.º 3, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia a certas categorias de acordos no domínio da investigação e desenvolvimento (JO L 335 de 18.12.2010, p. 36); Regulamento (CE) n.º 1218/2010 da Comissão, de 14 de dezembro de 2010, relativo à aplicação do artigo 101.º, n.º 3, do Tratado a certas categorias de acordos de especialização (JO L 335 de 18.12.2010, p. 43).

Nos termos do Regulamento das Concentrações da UE, a Comissão tem um mandato para avaliar se as reorganizações de sociedades, ou seja, as concentrações e as aquisições de uma determinada dimensão, entram significativamente a concorrência efetiva no mercado interno. Estas reorganizações têm geralmente um acolhimento favorável, na medida em que não produzam efeitos prejudiciais e contribuam para aumentar a competitividade da indústria europeia, melhorando as condições de crescimento e o nível de vida na UE.

No entanto, a Comissão é responsável por garantir que estas transações não resultem em prejuízos duradouros para a concorrência no mercado interno. Uma concentração pode prejudicar a concorrência de forma duradoura, por exemplo, se eliminar as pressões concorrenciais entre as empresas. Concretamente, as concentrações podem eliminar a pressão entre as empresas, que as incita a inovar nos aspetos de sustentabilidade de alguns produtos ou processos de produção, em especial nos mercados em que estes últimos são um importante fator de concorrência.

As preferências dos consumidores são um aspeto essencial na apreciação dos efeitos de uma concentração, tanto em termos de identificação dos mercados do produto relevantes, como de análise do grau em que as empresas objeto de concentração concorrem entre si e com outras empresas. Hoje em dia, as considerações ambientais e de sustentabilidade desempenham um papel cada vez mais importante neste contexto.

A definição de mercado é um instrumento para identificar e definir os espaços em que as empresas concorrem. A delimitação dos mercados, tanto em termos de produtos como de dimensões geográficas, permite o estabelecimento do quadro de avaliação do impacto de uma transação sobre a concorrência e o bem-estar dos consumidores⁶. Um mercado do produto relevante compreende todos os produtos e/ou serviços considerados permutáveis ou substituíveis pelo consumidor devido às suas características, preços e utilização pretendida.» A este respeito, as características ecológicas ou de sustentabilidade dos produtos podem ser associadas a uma maior qualidade dos produtos e constituir um fator de diferenciação aos olhos dos consumidores.

A investigação e os avanços tecnológicos são fundamentais para o progresso económico. O objetivo de promover o desenvolvimento sustentável exige a proteção e o incentivo à inovação, de modo a que as empresas apresentem novas e melhores tecnologias, produtos ou conhecimentos especializados que possam ajudar, por exemplo, a reduzir os níveis de emissões ou a introduzir outras melhorias em termos de sustentabilidade ou ambientais. O controlo das concentrações assegura que não haja uma perda de inovação causada por concentrações entre concorrentes que, de outro modo, continuariam a trazer benefícios.

No sentido de contribuir para o debate sobre a forma como a política das concentrações e as políticas ambientais e climáticas funcionam em conjunto — e como podem fazê-lo de forma mais eficaz —, agradecemos que analise as seguintes questões:

1. Existem situações em que uma concentração entre empresas possa ser prejudicial para os consumidores, reduzindo a sua escolha de produtos e/ou tecnologias respeitadores do ambiente?
2. Considera que a aplicação de legislação em matéria de concentrações poderia contribuir melhor para a proteção do ambiente e para os objetivos de sustentabilidade do Pacto Ecológico? Em caso afirmativo, queira explicar como.

⁶ Ver as orientações contidas na Comunicação da Comissão relativa à definição de mercado relevante para efeitos do direito comunitário da concorrência (JO C 372 de 9.12.1997).

Questões práticas:

Este documento contém uma série de perguntas, agrupadas em três partes; cada uma delas abrange um dos três instrumentos do direito da concorrência: anti-*trust*, controlo dos auxílios estatais e controlo das concentrações.

Nos seus contributos, pode responder a todas ou apenas a algumas partes ou perguntas. Certifique-se de que a sua resposta responde com precisão à questão em causa. Queira apresentar exemplos concretos, bem como uma quantificação, sempre que possível.

Caso o seu contributo seja superior a 20 páginas, queira acrescentar um resumo.

O seu contributo deverá ser enviado para COMP-GREEN-DEAL@ec.europa.eu até 20 de novembro de 2020.

Queira fornecer apenas informações não confidenciais.