



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 1.6.2023.
SWD(2023) 168 final

RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE
SAŽETAK IZVJEŠĆA O PROCJENI UČINKA

[...]

priložen dokumentu

KOMUNIKACIJA KOMISIJE

Odobrenje sadržaja Nacrta komunikacije Komisije o Smjernice o primjenjivosti članka 101. Ugovora o funkcioniranju Europske unije na sporazume o horizontalnoj suradnji

UREDBA KOMISIJE (EU) .../... od XXX o primjeni članka 101. stavka 3. Ugovora o funkcioniranju Europske unije na određene kategorije sporazuma o istraživanju i razvoju

UREDBA KOMISIJE (EU) .../... od XXX o primjeni članka 101. stavka 3. Ugovora o funkcioniranju Europske unije na određene kategorije sporazuma o specijalizaciji

[...]

{C(2023) 3448 final} - {SEC(2023) 212 final} - {SWD(2023) 167 final}

Sažetak
Procjena učinka priložena revidiranim uredbama o horizontalnom skupnom izuzeću (HBER-i) i revidiranim Smjernicama o sporazumima o horizontalnoj suradnji (Horizontalne smjernice)
A. Potreba za djelovanjem
O čemu je riječ? Zašto je to problem na razini EU-a?
<p>Evaluacijom je potvrđeno da su HBER-i i Horizontalne smjernice korisni alati koji uvelike olakšavaju samostalnu procjenu sporazuma o horizontalnoj suradnji u skladu s pravom EU-a o tržišnom natjecanju. Međutim, evaluacijom su utvrđena i određena područja u kojima pravila ne funkcioniraju sasvim zadovoljavajuće. Stoga je nakon procjene učinka predloženih izmjena zaključeno da je potrebno revidirati HBER-e i Horizontalne smjernice. Utvrđena su dva glavna problema.</p> <p>Prvo, evaluacija je pokazala da je malim i srednjim poduzećima (MSP-ovi) teško primjenom HBER-a samostalno procijeniti usklađenost vlastitih sporazuma o istraživanju i razvoju te specijalizaciji s člankom 101. Ugovora. Suradnja u području istraživanja i razvoja te specijalizacije važna je za MSP-ove jer im suradnja s drugim MSP-ovima ili većim poduzećima može omogućiti pristup resursima, financiranju i znanju. Nesigurnost u pogledu usklađenosti u odnosu na potencijalnu suradnju u području istraživanja i razvoja ili specijalizacije može dovesti do prestanka suradnje, propuštenih prilika i kašnjenja u inovacijama. MSP-ovi prijavljuju osobite poteškoće s primjenom definicija iz HBER-a, utvrđivanjem mjerodavnih tržišta i izračunom tržišnih udjela te s tumačenjem uvjeta za izuzeće iz Uredbe o primjeni članka 101. stavka 3. Ugovora na određene kategorije sporazuma o istraživanju i razvoju. Zbog toga u ocjenjivanju usklađenosti njihove suradnje s pravom o tržišnom natjecanju MSP-ovi često ovise o dostupnosti skupe vanjske potpore.</p> <p>Drugo, postoji bojazan da tržišno natjecanje u području inovacija možda nije primjereno zaštićeno u slučaju kad poduzeće sklopi sporazum o istraživanju i razvoju za koji nije moguće izračunati tržišne udjele. Pojam „sigurna luka” u Uredbi o skupnom izuzeću za istraživanje i razvoj odnosi se na sporazume o istraživanju i razvoju u kojima ukupni tržišni udio stranaka sporazuma nije veći od 25 % tržišta proizvoda ili tehnologija koje će poboljšati, nadomjestiti ili zamijeniti proizvodi ili tehnologije koji proisteknu iz zajedničkog istraživanja i razvoja. Poduzeća mogu sklopiti i sporazume o istraživanju i razvoju u svrhu razvoja proizvoda ili tehnologija koji neće unaprijediti ili zamijeniti postojeće proizvode ili tehnologije nego će stvoriti sasvim novo tržište. Takvi sporazumi o istraživanju i razvoju trenutačno se u Uredbi o skupnom izuzeću za istraživanje i razvoj smatraju sporazumima između poduzetnika koji nisu konkurenti pa zato smiju iskoristiti skupno izuzeće bez ikakvih uvjeta povezanih s dinamikom tržišnog natjecanja na razini istraživanja i razvoja. Međutim, poduzeća jesu konkurenti u fazi istraživanja i razvoja kako bi pobijedili u utrci za stavljanje proizvoda i tehnologija na tržište. Stoga bi u posebnim slučajevima sporazumi o istraživanju i razvoju koji se odnose na razvoj proizvoda ili tehnologija kojima će se stvoriti potpuno novo tržište mogli ograničiti tržišno natjecanje u području inovacija, a da ne ispune uvjete iz članka 101. stavka 3. Ugovora.</p>
Što bi trebalo postići?
Opća je svrha inicijative olakšati poduzetnicima gospodarski poželjnu suradnju bez negativnih učinaka sa stajališta politike tržišnog natjecanja. Istodobno se inicijativom nastoji pojednostavniti administrativni nadzor koji provode Komisija, nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje i nacionalni sudovi.
Koja je dodana vrijednost djelovanja na razini EU-a (supsidijarnost)?

U skladu s člankom 3. Ugovora EU ima isključivu nadležnost za utvrđivanje pravila o tržišnom natjecanju potrebnih za funkcioniranje unutarnjeg tržišta. HBER-i pružaju sigurnu luku u odnosu na pravo EU-a o tržišnom natjecanju, a to se može odobriti samo na razini EU-a. Kad je riječ o nužnosti i dodanoj vrijednosti donošenja revidiranih HBER-a, umjesto da se dopusti da isteknu, evaluacija pokazuje da HBER-i pojednostavnjuju samostalnu procjenu i povećavaju pravnu sigurnost poduzeća koja sklapaju sporazume o istraživanju i razvoju te o specijalizaciji, kao i da se nacionalnim tijelima nadležnima za tržišno natjecanje i nacionalnim sudovima daje zajednički okvir za primjenu članka 101. Ugovora na te vrste sporazuma.

B. Rješenja

Koje su opcije za ostvarenje tih ciljeva? Postoji li poželjna opcija?

Za svako od dva područja koja su predmet procjene učinka obveza je pridržavanje pravila i smjernica utvrđenih u HBER-ima iz 2010. i Horizontalnim smjernicama (**obvezni scenarij** za oba područja).

Opcije koje **olakšavaju za MSP-ove primjenu HBER-a**: **1. opcija** predviđa posebno izuzeće u oba HBER-a za sporazume koje sklapaju MSP-ovi. To bi izuzeće podlijegalo određenim kriterijima prilagođenima MSP-ovima, kako oni pri procjeni svojih sporazuma ne bi morali definirati relevantna tržišta ni izračunavati tržišne udjele. **2. opcija** ograničila bi ili ukinula uvjete pristupa iz članka 3. stavaka 2. i 3. Uredbe o skupnom izuzeću za istraživanje i razvoj koji primjenu skupnog izuzeća strankama u sporazumima o istraživanju i razvoju uvjetuju dopuštanjem punog pristupa konačnim rezultatima zajedničkog istraživanja i razvoja, kao i pristupa postojećem znanju i iskustvu. **3. opcija** proširila bi područje primjene Uredbe o skupnom izuzeću za specijalizaciju proširenjem definicije jednostrane specijalizacije na sporazume sklopljene između više od dvaju poduzeća. To bi bilo posebno važno za MSP-ove jer zbog njihove veličine i ograničenosti resursa može biti nužna suradnja više od dviju strana za dobru specijalizaciju.

Poželjna je 3. opcija. Ona bi se kombinirala s unošenjem tumačenja u Horizontalne smjernice. Treća opcija najviše se približava ostvarenju cilja učinkovite zaštite tržišnog natjecanja i odgovarajuće pravne sigurnosti. Proširenje područja primjene Uredbe o skupnom izuzeću za specijalizaciju u **3. opciji**, kao i tumačenja, pojednostavnit će administrativni nadzor koji provode Komisija, nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje i nacionalni sudovi.

Opcije koje se odnose na **potencijalno neodgovarajuću razinu zaštite tržišnog natjecanja u području inovacija**: **1. opcija** uvela bi novi prag izuzeća za sporazume o istraživanju i razvoju za koje nije moguće izračunati tržišne udjele u trenutku sklapanja sporazuma. Taj bi prag bio povezan s dinamikom tržišnog natjecanja na razini istraživanja i razvoja, tj. razinom preostalog tržišnog natjecanja na razini istraživanja i razvoja. **2. opcija** zadržala bi izuzeće za sporazume o istraživanju i razvoju za koje nije moguće izračunati tržišne udjele u trenutku sklapanja sporazuma, uz ostale uvjete utvrđene u Uredbi o skupnom izuzeću za istraživanje i razvoj (npr. uvjeti koji se odnose na pristup rezultatima istraživanja i razvoja, nepostojanje teških ograničenja itd.), a bez uvođenja novog praga. Međutim, 2. opcija unijela bi novu odredbu u Uredbu o skupnom izuzeću u istraživanju i razvoju, koja bi se odnosila na ovlast Komisije i nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje da povuku mogućnost izuzeća ako pojedinačni sporazum o istraživanju i razvoju ne ispunjava uvjete iz članka 101. stavka 3. Ugovora, a posebno ako on poništava tržišno natjecanje u području inovacija. Poželjna je **2. opcija**. Ta 2. opcija najviše bi se približila ostvarenju cilja učinkovite zaštite tržišnog natjecanja i pravne sigurnosti, a ne bi stvorila administrativne troškove ni troškove usklađivanja nerazmjerne utvrđenom problemu.

Koja su stajališta različitih dionika? Tko podržava koju opciju?

U vezi s opcijama politika za HBER-ove održana su razna savjetovanja: savjetovanje o početnoj procjeni učinka; otvoreno javno savjetovanje na temelju internetskog upitnika; ciljani upitnici o konkretnim pitanjima; ciljano savjetovanje s nacionalnim tijelima nadležnima za tržišno natjecanje; tri stručna izvješća; radionica o sporazumima o istraživanju i razvoju i o specijalizaciji; otvoreno javno savjetovanje nakon objave nacрта revidiranih HBER-a i nacрта revidiranih Horizontalnih smjernica te radionica o reviziji Uredbe o skupnom izuzeću za istraživanje i razvoj. Sve kategorije dionika općenito su pozdravile reviziju HBER-a i Horizontalnih smjernica.

Samo je nekoliko dionika dalo mišljenje o opcijama kojima se **olakšava primjena HBER-a za MSP-ove**. Stručnjaci s kojima je provedeno savjetovanje bili su protiv uvođenja **posebnog izuzeća za sporazume o istraživanju i razvoju i o specijalizaciji koje sklapaju MSP-ovi (1. opcija)** te **protiv ograničavanja ili ukidanja uvjeta iz Uredbe o skupnom izuzeću za sporazume o istraživanju i razvoju koje sklapaju MSP-ovi (2. opcija)**. Nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje navela su da nemaju dovoljno iskustva da izraze jasne preferencije. Proširenje **definicije jednostranih sporazuma o specijalizaciji** na više od dvije stranke **(3. opcija)** ispitano je objavom nacрта revidiranih tekstova i dobilo je opće odobrenje dionika koji su dostavili mišljenje.

Dionici su uglavnom izrazili jasnu sklonost 2. opciji za **potencijalno neodgovarajuću razinu zaštite tržišnog natjecanja u području inovacija**. **Prvom opcijom**, odnosno novim pragom povezanim s dinamikom tržišnog natjecanja na razini istraživanja i razvoja za sporazume o istraživanju i razvoju za koje nije moguće izračunati tržišne udjele, u načelu bi se povećala zaštita tržišnog natjecanja jer bi se smanjila mogućnost da ta kategorija sporazuma o istraživanju i razvoju iskoristi sigurnu luku ako je sporazum na štetu tržišnog natjecanja u području inovacija. Međutim, rezultati procjene učinka pokazuju da bi to štetilo složenijim samostalnim procjenama i smanjilo bi pravnu sigurnost za poduzeća koja planiraju sklopiti tu kategoriju sporazuma o istraživanju i razvoju. **Drugom opcijom** zadržala bi se sadašnja razina pravne sigurnosti za tu kategoriju sporazuma o istraživanju i razvoju, a pomoglo bi se u informiranju o mogućnosti da u određenim scenarijima takvi sporazumi mogu naštetiti tržišnom natjecanju u području inovacija, a u tom slučaju tijela nadležna za tržišno natjecanje mogu povući mogućnost skupnog izuzeća.

C. Učinci poželjne opcije

Koje su prednosti poželjne opcije?

Glavna prednost poželjne opcije u **pogledu olakšavanja primjene HBER-a za MSP-ove** leži u činjenici da bi ona povećala pravnu sigurnost jer bi sačuvala pragove tržišnog udjela i dodala nove smjernice za primjenu tih pragova, teških ograničenja i uvjeta za izuzeće u Horizontalnim smjernicama. Usto, ta bi opcija štitila tržišno natjecanje.

Glavna prednost od poželjne opcije u pogledu **potencijalno neodgovarajuće razine zaštite tržišnog natjecanja u području inovacija** leži u činjenici da bi ona pružila informaciju o mogućim problemima u pogledu tržišnog natjecanja, a sačuvala pravnu sigurnost. Stoga administrativni troškovi i troškovi usklađivanja ne bi bili neproporcionalni s utvrđenim problemom.

Koji su troškovi poželjne opcije?

Kad je riječ o **MSP-ovima**, poželjna opcija dovest će do smanjenja troškova zahvaljujući širenju koncepta sporazumâ o specijalizaciji na više sudionika nego što je trenutačno predviđeno te zahvaljujući većoj pravnoj sigurnosti i tumačenjima unesenima u Horizontalne

smjernice.

Poželjna opcija u **zaštiti tržišnog natjecanja u području inovacija** vjerojatno poduzećima neće povećati administrativne troškove ni troškove usklađivanja.

Koji su učinci na MSP-ove i konkurentnost?

Poželjne opcije za **MSP-ove i tržišno natjecanje u području inovacija** omogućile bi poduzećima da i dalje rade po istim pravilima i da se ne moraju prilagođavati novim propisima, a tumačenje primjene HBER-a u Horizontalnim smjernicama dalo bi im i dodatnu pravnu sigurnost.

Proširenje koncepta jednostrane specijalizacije priznalo bi gospodarsku realnost da je za konkurentnost ponekad potrebno surađivati s više sudionika kako bi se postigla dostatna ekonomija razmjera. To će imati važan učinak na MSP-ove jer će olakšati ulazak na tržište i smanjiti rizike na koje su možda manje spremni od svojih većih konkurenata. Negativni učinci na unutarnje tržište ograničeni su jer se kombinirani prag tržišnog udjela od 20 % ne mijenja.

Osim toga, novom odredbom Uredbe o skupnom izuzeću za istraživanje i razvoj koja se odnosi na ovlast Komisije i nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje da povuku skupno izuzeće, zajedno s dodatnim smjernicama o scenarijima u kojima će se ta ovlast vjerojatno koristiti, poboljšat će se informiranost o toj ovlasti i rizicima od sklapanja sporazuma koji narušavaju tržišno natjecanje na razini istraživanja i razvoja.

Hoće li to bitno utjecati na državne proračune i uprave?

Općenito, ne očekuje se da inicijativa ima bitne praktične posljedice u pogledu provedbe protumonopolskih pravila nacionalnih tijela. To je zato što se njome ne bi iz temelja izmijenili temeljna struktura ni okvir za procjenu iz HBER-a (koncepti koji se odnose na teška ograničenja tržišnog natjecanja i pragove tržišnog udjela). Osim toga, sama inicijativa neće utjecati na nacionalne proračune.

Hoće li biti drugih bitnih učinaka?

Osim izravnog učinka na poduzeća, tržišno natjecanje i unutarnje tržište, očekuje se da svaka od poželjnih opcija ima i neizravne učinke na potrošače, koji će profitirati od veće inovativnosti i većeg izbora ako se zadrži tržišno natjecanje na razini istraživanja i razvoja. Nadalje, pragovi tržišnog udjela, uvjeti za izuzeće i popisi teških ograničenja omogućit će da krajnji korisnici iskoriste prednosti sporazuma o istraživanju i razvoju te sporazuma o specijalizaciji i da te prednosti premaše eventualnu štetu.

Proporcionalnost

U svakom je području poželjna opcija proporcionalna jer se želi izbjeći zadiranje u područje izvan nužnog za prilagodbu područja primjene sigurne luke HBER-a.

D. Daljnje mjere

Kad će se predložene mjere preispitati?

Planira se da te inicijative budu na snazi 12 godina. Komisija će kontinuirano pratiti funkcioniranje revidiranih pravila putem vlastite provedbene prakse i prakse nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje; praćenjem pitanja tumačenja koja se pojave pred nacionalnim sudovima i sudovima Unije te neformalnim kontaktima s dionicima. Najkasnije do lipnja 2031. Komisija će provjeriti funkcioniranje revidiranih pravila i pripremiti izvješće o evaluaciji, među ostalim i na temelju informacija prikupljenih tim praćenjem.