



EVROPSKA  
KOMISIJA

Bruselj, 1.6.2023  
SWD(2023) 168 final

**DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE**  
**POVZETEK POROČILA O OCENI UČINKA**

[...]

*Spremni dokument*

**SPOROČILO KOMISIJE** Odobritev vsebine osnutka sporočila Komisije  
Smernice o uporabi člena 101 Pogodbe o delovanju Evropske unije za sporazume o  
horizontalnem sodelovanju

**UREDBA KOMISIJE (EU) .../... z dne XXX o uporabi člena 101(3) Pogodbe o**  
**delovanju Evropske unije za nekatere skupine sporazumov o raziskavah in razvoju**

**UREDBA KOMISIJE (EU) .../... z dne XXX o uporabi člena 101(3) Pogodbe o**  
**delovanju Evropske unije za nekatere skupine sporazumov o specializaciji**

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

Povzetek
Ocena učinka, priložena revidiranim uredbam o horizontalnih skupinskih izvzetjih in revidiranim smernicam za sporazume o horizontalnem sodelovanju (v nadaljnjem besedilu: horizontalne smernice)
A. Potreba po ukrepanju
V čem je težava in zakaj je to težava na ravni EU?
<p>Iz ocene izhaja, da uredbi o horizontalnih skupinskih izvzetjih in horizontalne smernice tvorijo sklop koristnih orodij, ki precej olajšujejo samopresojo horizontalnih sporazumov na podlagi konkurenčnega prava EU. Vendar so bila v oceni opredeljena tudi nekatera področja, na katerih pravila ne delujejo dobro ali pa ne delujejo tako dobro, kot bi lahko. Zato se je zdelo primerno, da se po oceni učinka predlaganih sprememb izvede revizija uredb o skupinskih izvzetjih in horizontalnih smernic. Ugotovljeni sta bili dve glavni težavi.</p> <p>Kot prvo je ocena pokazala, da <b>mala in srednja podjetja (v nadaljnjem besedilu: MSP) z uporabo uredb o skupinskih izvzetjih težko sama presojujejo, ali so njihovi sporazumi o raziskavah in razvoju ter specializaciji skladni s členom 101 Pogodbe</b>. Sodelovanje na področju raziskav in razvoja ter specializacije je za MSP pomembno, saj lahko prek sodelovanja z drugimi MSP ali večjimi podjetji dostopajo do virov, financiranja in znanja. Zaradi negotovosti glede skladnosti potencialnega sodelovanja na področju raziskav in razvoja ali specializacije podjetja sodelovanje morda opustijo, kar ima lahko za posledico zamujene priložnosti in zamude pri inovacijah. MSP so poročala, da je posebej težko uporabljati opredelitve iz uredb o skupinskih izvzetjih, opredeliti upoštevne trge in izračunati tržne deleže, prav tako pa je težko razlagati pogoje za izvzetje iz uredbe o uporabi člena 101(3) Pogodbe v povezavi z nekaterimi vrstami sporazumov o raziskavah in razvoju (v nadaljnjem besedilu: uredba o skupinskem izvzetju za R&amp;R). Pri presoji skladnosti njihovega sodelovanja s konkurenčnim pravom so tako pogosto odvisna od razpoložljivosti drage zunanje podpore.</p> <p>Kot drugo obstaja bojazen, da <b>konkurenca na področju inovacij morda ni ustrezno zavarovana</b> v nekaterih primerih, ko podjetja sklepajo sporazume o raziskavah in razvoju, za katere ni mogoče izračunati tržnih deležev. Varni pristan, določen v uredbi o skupinskem izvzetju za R&amp;R, se uporablja za sporazume o raziskavah in razvoju, pri katerih skupni tržni delež pogodbenih strank ne presega 25 % na trgih za proizvode ali tehnologije, ki bodo izboljšani, nadomeščeni ali zamenjani s proizvodi ali tehnologijami, ki izhajajo iz rezultatov skupnih raziskav in razvoja. Vendar lahko podjetja sklepajo tudi <b>sporazume o raziskavah in razvoju za namene razvoja proizvodov ali tehnologij, ki ne bodo izboljšali ali nadomestili obstoječih proizvodov ali tehnologij, temveč bodo ustvarili povsem nov trg</b>. Taki sporazumi o raziskavah in razvoju se v uredbi o skupinskem izvzetju za R&amp;R trenutno obravnavajo kot sporazumi med nekonkurenti, zato so lahko upravičeni do skupinskega izvzetja brez kakršnega koli pogoja v zvezi s konkurenčno dinamiko na ravni raziskav in razvoja. Vendar si podjetja konkurirajo v fazi raziskav in razvoja, da bi prva dala na trg proizvode in tehnologije. Zato bi v posameznih primerih sporazumi o raziskavah in razvoju, ki se nanašajo na razvoj proizvodov ali tehnologij, ki bodo ustvarili povsem nov trg, lahko omejevali konkurenco na področju inovacij, ne da bi izpolnjevali pogoje iz člena 101(3) Pogodbe.</p>
Kaj bi bilo treba doseči?
Splošni namen pobude je podjetjem olajšati sodelovanje na načine, ki so gospodarsko zaželeni in brez škodljivih učinkov z vidika politike varstva konkurence. Hkrati je namen pobude tudi poenostaviti upravni nadzor, ki ga izvajajo Komisija, nacionalni organi, pristojni za

konkurenco, in nacionalna sodišča.
<b>Kakšna je dodana vrednost ukrepanja na ravni EU (subsidiarnost)?</b>
V skladu s členom 3 Pogodbe ima EU izključno pristojnost za določitev pravil o konkurenci, potrebnih za delovanje notranjega trga. Uredbi o skupinskih izvzetjih zagotavljata varni pristan pred konkurenčnim pravom EU, ki se lahko odobri le na ravni EU. Kar zadeva nujnost in dodano vrednost sprejetja revidiranih uredb o skupinskih izvzetjih, namesto da bi počakali na prenehanje veljavnosti teh uredb, ocena kaže, da uredbi poenostavljata samopresojo in krepijo pravno varnost za podjetja, ki sklepajo sporazume o raziskavah in razvoju ter specializaciji, poleg tega pa zagotavljata tudi skupni okvir za uporabo člena 101 Pogodbe za te vrste sporazumov s strani nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco, in nacionalnih sodišč.
<b>B. Rešitve</b>
<b>Katere so različne možnosti za doseg ciljev? Ali ima katera od njih prednost?</b>
<p>Izhodišče za vsako od obeh področij, ki se proučujeta v oceni učinka, je ohranitev pravil in navodil iz uredb o horizontalnih skupinskih izvzetjih iz leta 2010 in horizontalnih smernic (<b>izhodiščni scenarij</b> za obe področji).</p> <p>Možnosti za <b>olajšanje uporabe uredb o horizontalnih skupinskih izvzetjih za MSP</b>: V skladu z <b>možnostjo 1</b> bi bilo v obeh uredbah o horizontalnih skupinskih izvzetjih določeno posebno izvzetje za sporazume, ki jih sklenejo MSP. Za izvzetje bi veljala nekatera merila, posebej prilagojena za MSP, da jim pri presoji njihovih sporazumov ne bi bilo treba opredeliti upoštevanih trgov ali izračunati tržnih deležev. V skladu z <b>možnostjo 2</b> bi za sporazume o raziskavah in razvoju, ki jih sklenejo MSP, veljala omejitev ali odprava pogojev za dostop iz členov 3(2) in 3(3) uredbe o skupinskem izvzetju za R&amp;R, ki od pogodbenih strank takih sporazumov zahtevajo, da za koriščenje ugodnosti skupinskega izvzetja zagotovijo popoln dostop do končnih rezultatov skupnih raziskav in razvoja ter dostop do obstoječega tehničnega znanja in izkušenj. V skladu z <b>možnostjo 3</b> bi se razširilo področje uporabe uredbe o skupinskem izvzetju za sporazume o specializaciji, in sicer z razširitvijo opredelitve sporazumov o enostranski specializaciji na sporazume, sklenjene med več kot dvema podjetjema. To bi bilo zlasti relevantno za MSP, saj lahko učinkovita specializacija zaradi njihove velikosti in omejenih virov zahteva sodelovanje več kot dveh strani.</p> <p><b>Prednostna je možnost 3.</b> To možnost bi spremljala uvedba pojasnil v horizontalne smernice. Z možnostjo 3 bi se najbolj približali doseganju ciljev zagotavljanja učinkovitega varstva konkurence in ustrezne pravne varnosti. Razširitev področja uporabe uredbe o skupinskem izvzetju za sporazume o specializaciji v skladu z <b>možnostjo 3</b> in pojasnila bodo prispevali tudi k poenostavitvi upravnega nadzora, ki ga izvajajo Komisija, nacionalni organi, pristojni za konkurenco, in nacionalna sodišča.</p> <p>Možnosti v zvezi s <b>potencialno neustreznostjo ravnanja varstva konkurence na področju inovacij</b>: V skladu z <b>možnostjo 1</b> bi se uvedel nov prag za izvzetje sporazumov o raziskavah in razvoju, za katere ob sklenitvi sporazuma ni mogoče izračunati tržnih deležev. Prag bi bil vezan na konkurenčno dinamiko na ravni raziskav in razvoja, tj. raven preostale konkurence na ravni raziskav in razvoja. V skladu z <b>možnostjo 2</b> bi se ohranilo izvzetje sporazumov o raziskavah in razvoju, za katere ob sklenitvi sporazuma ni mogoče izračunati tržnih deležev, pri čemer bi morali biti izpolnjeni drugi pogoji, določeni v uredbi o skupinskem izvzetju za R&amp;R (npr. pogoji v zvezi z dostopom do rezultatov raziskav in razvoja, odsotnostjo najresnejših omejitev itd.), nov prag pa ne bi bil uveden. Vendar bi se v skladu z možnostjo 2 v uredbi o skupinskem izvzetju za R&amp;R vstavila nova določba, ki bi se nanašala na pooblastilo Komisije in nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco, da odvzamejo</p>

ugodnost izvzetja v primerih, ko posamezen sporazum o raziskavah in razvoju ne izpolnjuje pogojev iz člena 101(3) Pogodbe, zlasti kadar odpravlja konkurenco na področju inovacij. Prednostna je **možnost 2**. Z možnostjo 2 bi se najbolj približali doseganju ciljev zagotavljanja učinkovitega varstva konkurence in pravne varnosti, ne da bi pri tem nastali upravni stroški in stroški izpolnjevanja obveznosti, ki bi bili nesorazmerni z ugotovljeno težavo.

#### **Kakšna so stališča različnih deležnikov? Kdo podpira katero možnost?**

V zvezi z možnostmi politike za uredbo o horizontalnih skupinskih izvzetjih so bila opravljena različna posvetovanja: posvetovanje o začetni oceni učinka; odprto javno posvetovanje na podlagi spletnega vprašalnika; ciljno usmerjeni vprašalniki o posameznih vprašanjih; ciljno usmerjeno posvetovanje z nacionalnimi organi, pristojnimi za konkurenco; tri strokovna poročila; delavnica na temo sporazumov o raziskavah in razvoju ter specializaciji; odprto javno posvetovanje na podlagi objave osnutkov revidiranih uredb o horizontalnih skupinskih izvzetjih in osnutka revidiranih horizontalnih smernic ter delavnica v zvezi z revizijo uredbe o skupinskem izvzetju za R&R. Vse kategorije deležnikov so na splošno pozitivno sprejele revizijo uredb o horizontalnih skupinskih izvzetjih in horizontalnih smernic.

Mnenja glede možnosti za olajšanje **uporabe uredb o horizontalnih skupinskih izvzetjih za MSP** je predložilo le nekaj deležnikov. Strokovnjaki, ki so dali svoje mnenje, so nasprotovali uvedbi **posebnega izvzetja za sporazume o raziskavah in razvoju ter specializaciji, ki jih sklenejo MSP (možnost 1)**, in omejitvi ali odpravi pogojev iz uredbe o skupinskem izvzetju za R&R za sporazume o raziskavah in razvoju, ki jih sklenejo MSP (možnost 2). Nacionalni organi, pristojni za konkurenco, so navedli, da se zaradi pomanjkanja izkušenj ne morejo opredeliti za jasno prednostno možnost. Razširitev **opredelitve sporazumov o enostranski specializaciji** na sporazume med več kot dvema pogodbenima strankama (**možnost 3**) je bila preizkušena z objavo osnutkov revidiranih besedil, deležniki, ki so predložili stališča, pa so to možnost na splošno podprli.

Kar zadeva možnosti glede **potencialno neustrezne ravni varstva konkurence na področju inovacij**, so deležniki na splošno jasno podprli možnosti 2. **Možnost 1**, in sicer določitev novega praga, vezanega na konkurenčno dinamiko na ravni raziskav in razvoja za sporazume o raziskavah in razvoju, za katere ni mogoče izračunati tržnih deležev, bi načeloma okrepila varstvo konkurence, saj bi se zmanjšala možnost, da bi bili tovrstni sporazumi o raziskavah in razvoju upravičeni do varnega pristana v primerih, ko bi sporazum škodil konkurenci na področju inovacij. Toda glede na rezultate ocene učinka bi to pomenilo bolj zapletene samopreseje in manjšo pravno varnost za podjetja, ki nameravajo skleniti te vrste sporazumov o raziskavah in razvoju. Z **možnostjo 2** bi se ohranila sedanja raven pravne varnosti za te vrste sporazumov o raziskavah in razvoju, hkrati pa bi se povečala ozaveščenost glede možnosti, da lahko taki sporazumi v nekaterih scenarijih škodujejo konkurenci na področju inovacij in da lahko organi, pristojni za konkurenco, v tem primeru odvzamejo ugodnost skupinskega izvzetja.

#### **C. Učinki prednostne možnosti**

##### **Kakšne so koristi prednostne možnosti?**

Glavna korist prednostne možnosti v zvezi z **olajšanjem uporabe uredbe o horizontalnih skupinskih izvzetjih za MSP** je, da bi se z ohranitvijo pragov tržnih deležev in dodajanjem nadaljnjih navodil za uporabo teh pragov, najresnejših omejitev in pogojev za izvzetje iz horizontalnih smernic povečala pravna varnost. Poleg tega bi se s to možnostjo ohranila konkurenca na trgu.

Glavna korist prednostne možnosti v zvezi s **potencialno neustrezno ravno varstva konkurence na področju inovacij** pa je, da bi se povečala ozaveščenost o morebitnih

pomislekah glede konkurence in hkrati ohranila pravna varnost. Zato to ne bi povzročilo upravnih stroškov in stroškov izpolnjevanja obveznosti, ki bi bili nesorazmerni z ugotovljeno težavo.

#### **Kakšni so stroški prednostne možne politike?**

Prednostna možnost bo omogočila zmanjšanje stroškov za **MSP**, in sicer po zaslugi razširitve pojma sporazumov o specializaciji na sporazume, sklenjene med več pogodbenimi strankami, kot je trenutno predvideno, ter tudi zahvaljujoč večji pravni varnosti in pojasnilom, vključenim v horizontalne smernice.

Upravni stroški ali stroški izpolnjevanja obveznosti podjetij se s prednostno možnostjo v zvezi z **varstvom konkurence na področju inovacij** verjetno ne bodo povečali.

#### **Kakšen bo vpliv na MSP in konkurenčnost?**

Prednost prednostnih možnosti za **MSP in konkurenco na področju inovacij** bi bila, da bi se lahko podjetja še naprej zanašala na ista pravila in se jim ne bi bilo treba prilagajati novi zakonodaji, poleg tega pa bi imela koristi od dodatne pravne varnosti v obliki pojasnil v horizontalnih smernicah glede uporabe uredb o horizontalnih skupinskih izvzetjih.

Z razširitvijo pojma sporazuma o enostranski specializaciji bi se priznala gospodarska realnost, da je za doseganje zadostne ekonomije obsega za pridobitev konkurenčnosti včasih potrebno sodelovanje z več kot eno drugo pogodbeno stranko. To bo imelo velik učinek na MSP, saj jim bo olajšalo vstop na trg in zmanjšalo tveganja, s katerimi se morda težje spoprijemajo kot njihovi večji konkurenti. Negativni učinki na notranji trg so omejeni, saj skupni 20-odstotni prag tržnega deleža ostaja nespremenjen.

Poleg tega se bo z novo določbo v uredbi o skupinskem izvzetju za R&R, ki se nanaša na pooblastilo Komisije in nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco, za odvzem ugodnosti skupinskega izvzetja, skupaj z dodatnimi navodili glede scenarijev, v katerih se bo to pooblastilo verjetno uporabljalo, povečala ozaveščenost v zvezi s tem pooblastilom in tveganji, ki jih vključuje sklepanje sporazumov, ki škodijo konkurenci na ravni raziskav in razvoja.

#### **Ali bo prišlo do znatnih učinkov na nacionalne proračune in uprave?**

Pobuda na splošno ne bi imela znatnih praktičnih posledic za izvrševanje protimonopolnih pravil nacionalnih organov, saj ne bi bistveno spremenila osnovne strukture in okvira za presojanje, ki ju zagotavljata uredbi o horizontalnih skupinskih izvzetjih (npr. pojem najresnejših omejitev in pragi tržnih deležev). Poleg tega pobuda kot taka ne bi imela učinka na nacionalne proračune.

#### **Bo imela pobuda tudi druge pomembnejše učinke?**

Poleg neposrednega učinka na podjetja, konkurenco in notranji trg se pričakuje, da bo imela vsaka od prednostnih možnosti tudi posredne učinke za potrošnike, ki bodo imeli koristi od več inovacij in večje izbire, če se bo ohranila konkurenca na ravni raziskav in razvoja. Poleg tega bodo pragi tržnih deležev, pogoji za izvzetje in seznam najresnejših omejitev zagotovili, da bo učinkovitost, ki izhaja iz sporazumov o raziskavah in razvoju ter specializaciji, dosegla končne potrošnike in bo prevladala nad morebitno škodo.

#### **Sorazmernost**

Prednostna možnost za vsako področje pravil bi bila sorazmerna, saj ne presega tistega, kar je potrebno za prilagoditev področja uporabe varnega pristana iz uredb o horizontalnih skupinskih izvzetjih.

<b>D. Spremljanje</b>
<b>Kdaj se bo politika pregledala?</b>
<p>Te pobude naj bi veljale 12 let. Komisija bo redno spremljala delovanje revidiranih pravil z lastno prakso izvrševanja in prakso izvrševanja nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco, s spremljanjem vprašanj glede razlage, ki se vložijo na nacionalnih sodiščih in sodiščih Unije, ter z neformalnimi stiki z deležniki. Komisija bo najpozneje junija 2031 ocenila delovanje revidiranih pravil in pripravila poročilo o oceni, med drugim na podlagi informacij, zbranih z navedenim spremljanjem.</p>