

Bruselas, 1.6.2023
SWD(2023) 168 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN
RESUMEN DEL INFORME DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

que acompaña al documento

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN — Aprobación del contenido de un proyecto de Comunicación de la Comisión — Directrices sobre la aplicabilidad del artículo 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a los acuerdos de cooperación horizontal

REGLAMENTO (UE) .../... DE LA COMISIÓN de XXX 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

REGLAMENTO (UE) .../... DE LA COMISIÓN de XXX relativo a la aplicación del artículo 101, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a determinadas categorías de acuerdos de especialización

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

Ficha resumen

Evaluación de impacto que acompaña a los Reglamentos de exención por categorías de acuerdos horizontales («RECH») revisados y a las Directrices revisadas sobre los acuerdos de cooperación horizontal («Directrices horizontales»)

A. Necesidad de actuar

¿Cuál es el problema y por qué es un problema en la UE?

La evaluación confirmó que los RECH y las Directrices horizontales son herramientas útiles que facilitan en gran medida la autoevaluación de los acuerdos horizontales con arreglo al Derecho de competencia de la UE. Sin embargo, la evaluación también identificó determinados ámbitos en los que las normas no funcionan bien o podrían funcionar mejor. Por lo tanto, se consideró pertinente revisar los RECH y las Directrices horizontales tras una evaluación de impacto de los cambios propuestos. Se identificaron dos problemas principales.

En primer lugar, la evaluación puso de manifiesto que **las pequeñas y medianas empresas (pymes) tienen dificultades para autoevaluar la conformidad de sus acuerdos de I+D y de especialización con el artículo 101 del Tratado utilizando los RECH**. La cooperación en I+D y en materia de especialización es importante para las pymes, ya que la cooperación con otras pymes o con empresas de mayor tamaño puede proporcionarles acceso a recursos, financiación y conocimientos. La incertidumbre sobre el cumplimiento en relación con una posible cooperación en I+D o especialización puede dar lugar al abandono de la cooperación, con la consiguiente pérdida de oportunidades y retrasos en la innovación. Las pymes informaron de que tienen especiales dificultades para aplicar las definiciones de los RECH, definir los mercados de referencia y calcular las cuotas de mercado, así como para interpretar los requisitos de exención del Reglamento relativo a la aplicación del artículo 101, apartado 3, del Tratado a determinadas categorías de acuerdos de investigación y desarrollo («REC I+D», en lo sucesivo). Por lo tanto, las pymes dependen a menudo de la disponibilidad de costosas ayudas externas para evaluar la conformidad de sus actividades de cooperación con el Derecho de la competencia.

En segundo lugar, existe la preocupación de que la **competencia en materia de innovación pueda no estar suficientemente protegida** en determinados casos en los que las empresas suscriben acuerdos de I+D para los que no es posible calcular cuotas de mercado. La salvaguardia regulatoria del Reglamento de exención por categorías de los acuerdos de I+D se aplica a los acuerdos de I+D en los que las partes en el acuerdo tienen una cuota de mercado conjunta no superior al 25 % en el mercado o mercados de productos o tecnologías que serán mejorados, sustituidos o remplazados por los productos o tecnologías resultantes del proyecto conjunto de I+D. No obstante, las empresas también pueden celebrar **acuerdos de I+D con el fin de desarrollar productos o tecnologías que no mejoren o sustituyan a los productos o tecnologías existentes, sino que creen un mercado completamente nuevo**. En la actualidad, estos acuerdos de I+D se tratan en el REC I+D como acuerdos entre no competidores y, por tanto, pueden beneficiarse de la exención por categorías sin ninguna condición relativa a la dinámica competitiva en el ámbito de I+D. Sin embargo, las empresas compiten en la fase de I+D para ganar la carrera por introducir productos y tecnologías en el mercado. Por lo tanto, en casos específicos, los acuerdos de I+D relativos al desarrollo de productos o tecnologías que creen un mercado completamente nuevo podrían restringir la competencia en materia de innovación sin cumplir las condiciones del artículo 101, apartado 3, del Tratado.

¿Qué se pretende conseguir?

El objetivo general de la iniciativa es facilitar una cooperación económicamente deseable entre empresas que no produzca efectos nocivos desde el punto de vista de la política de

competencia. Paralelamente, la iniciativa también tiene por objeto simplificar la supervisión administrativa por parte de la Comisión, las autoridades nacionales de competencia y los tribunales nacionales.

¿Cuál es el valor añadido de la actuación a nivel de la UE (subsidiariedad)?

De conformidad con el artículo 3 del Tratado, la UE dispone de competencia exclusiva para establecer las normas sobre competencia necesarias para el funcionamiento del mercado interior. Los RECH ofrecen una salvaguardia regulatoria frente a la legislación de la UE en materia de competencia, que solo puede concederse a escala de la UE. Por lo que se refiere a la necesidad y al valor añadido de la adopción de los RECH revisados, en lugar de permitir que estos expiren, la evaluación indica que los RECH simplifican la autoevaluación y aumentan la seguridad jurídica para las empresas que suscriben acuerdos de I+D y de especialización, además de proporcionar un marco común para la aplicación del artículo 101 del Tratado a estos tipos de acuerdos por parte de las autoridades nacionales de competencia («ANC») y los órganos jurisdiccionales nacionales.

B. Soluciones

¿Cuáles son las distintas opciones posibles para alcanzar los objetivos? ¿Existe una opción preferida?

La hipótesis de referencia para cada uno de los dos ámbitos objeto de la evaluación de impacto es mantener las normas y orientaciones establecidas en los RECH de 2010 y en las Directrices horizontales (**escenario de referencia** para ambas zonas).

Opciones para **facilitar la aplicación de los RECH por parte de las pymes**: La **opción 1** establecería una exención específica en ambos RECH para los acuerdos celebrados por las pymes. La exención estaría sujeta a determinados criterios desarrollados específicamente para las pymes con el fin de evitar la necesidad de que estas definan los mercados pertinentes o calculen las cuotas de mercado a la hora de evaluar sus acuerdos. La **opción 2** limitaría o eliminaría, en el caso de los acuerdos de I+D celebrados por las pymes, las condiciones de acceso establecidas en el artículo 3, apartados 2 y 3, del REC I+D, que exige a las partes en dichos acuerdos que proporcionen pleno acceso a los resultados finales de las actividades de I+D conjuntas, así como acceso a los conocimientos técnicos preexistentes para beneficiarse de la exención por categorías. La **opción 3** ampliaría el ámbito de aplicación del REC de especialización ampliando la definición de especialización unilateral para incluir los acuerdos celebrados entre más de dos empresas. Esto sería especialmente pertinente para las pymes, ya que, debido a su tamaño y recursos limitados, una especialización eficaz puede requerir la cooperación de más de dos partes.

La **opción preferida es la 3**. Esta opción se combinaría con la introducción de aclaraciones en las Directrices horizontales. La opción 3 se aproxima más a la consecución de los objetivos de garantizar una protección eficaz de la competencia y proporcionar una seguridad jurídica adecuada. La ampliación del ámbito de aplicación del REC de especialización con arreglo a la **opción 3** y las aclaraciones también contribuirán a simplificar la supervisión administrativa por parte de la Comisión, las ANC y los órganos jurisdiccionales nacionales.

Opciones relativas al posible **nivel inadecuado de protección de la competencia en materia de innovación**: La **opción 1** introduciría un nuevo umbral para la exención de los acuerdos de I+D para el que no es posible calcular las cuotas de mercado en el momento de la celebración del acuerdo. Este umbral estaría vinculado a la dinámica competitiva a nivel de I+D, es decir, el nivel de competencia residual a nivel de I+D. La **opción 2** mantendría la exención de los acuerdos de I+D para los que no es posible calcular las cuotas de mercado en el momento de la celebración del acuerdo, siempre que se cumplan los demás requisitos establecidos en el

REC I+D (por ejemplo, condiciones relativas al acceso a los resultados de las actividades de I+D, ausencia de restricciones especialmente graves, etc.) sin introducir ningún nuevo umbral. Sin embargo, la opción 2 incluiría una nueva disposición en el REC I+D referente a la facultad de la Comisión y de las ANC de retirar el beneficio de la exención en los casos en que un acuerdo individual de I+D no cumpla las condiciones del artículo 101, apartado 3, del Tratado, en particular cuando elimine la competencia en materia de innovación. La opción preferida es la **opción 2**. Esta es la que más acercaría a la consecución de los objetivos de garantizar la protección efectiva de la competencia y proporcionar seguridad jurídica, sin generar costes administrativos y de cumplimiento desproporcionados con respecto al problema detectado.

¿Cuáles son las opiniones de las distintas partes interesadas? ¿Quién apoya cada opción?

Se celebraron varias consultas sobre las opciones de actuación en relación con los RECH: una consulta sobre la evaluación inicial de impacto; una consulta pública abierta sobre la base de un cuestionario en línea; cuestionarios sobre cuestiones específicas; una consulta específica de las autoridades nacionales de competencia; tres informes de expertos en la materia; un taller sobre I+D y acuerdos de especialización; una consulta pública abierta basada en la publicación de los proyectos de RECH revisados y del proyecto de Directrices horizontales revisadas, así como un taller sobre la revisión del Reglamento de exención por categorías de los acuerdos de I+D. En general, todas las categorías de partes interesadas han acogido favorablemente la revisión de los RECH y las Directrices horizontales.

Por lo que se refiere a las opciones para **facilitar la aplicación de los RECH a las pymes**, solo unas pocas partes interesadas proporcionaron puntos de vista. Los expertos consultados se opusieron a la introducción de una **exención específica para los acuerdos de I+D y de especialización celebrados por pymes (opción 1)** y a la **limitación o supresión de las condiciones del REC I+D para los acuerdos de investigación y desarrollo celebrados por pymes (opción 2)**. Las ANC indicaron que carecían de experiencia para expresar una clara preferencia. La ampliación de la **definición de acuerdos de especialización unilaterales** para incluir a más de dos partes (**opción 3**) se probó mediante la publicación de los proyectos de textos revisados y recibió la aprobación general de las partes interesadas que presentaron sus puntos de vista.

En cuanto a las **opciones relativas al posible nivel inadecuado de protección de la competencia en materia de innovación**, las partes interesadas expresaron en general una clara preferencia por la opción 2. La **opción 1**, a saber, un nuevo umbral vinculado a la dinámica competitiva a nivel de I+D para los acuerdos de I+D para los que no es posible calcular cuotas de mercado, aumentaría, en principio, la protección de la competencia, al reducir la posibilidad de que esta categoría de acuerdos de I+D pueda beneficiarse de la salvaguardia regulatoria en los casos en que el acuerdo perjudique la competencia en materia de innovación. Sin embargo, sobre la base de los resultados de la evaluación de impacto, esto se obtendría a expensas de autoevaluaciones más complejas y de una menor seguridad jurídica para las empresas que prevén participar en esta categoría de acuerdos de I+D. La **opción 2** mantendría el nivel actual de seguridad jurídica para esta categoría de acuerdos de I+D, al tiempo que aumentaría la concienciación sobre la posibilidad de que, en determinados supuestos, dichos acuerdos puedan perjudicar la competencia en materia de innovación, en cuyo caso las autoridades de competencia podrán retirar el beneficio de la exención por categorías.

C. Repercusiones de la opción preferida

¿Cuáles son las ventajas de la opción preferida?

El principal beneficio de la opción preferida para **facilitar la aplicación de los RECH a las pymes** es que aumentaría la seguridad jurídica al mantener los umbrales de cuota de mercado y añadir más orientaciones sobre la aplicación de estos umbrales, las restricciones especialmente graves y las condiciones de exención en las Directrices horizontales. Además, esta opción preservaría la competencia en el mercado.

El principal beneficio de la opción preferida por lo que respecta a **la posibilidad de que se genere un nivel inadecuado de protección de la competencia en materia de innovación** es que aumentaría la concienciación sobre los posibles problemas de competencia, manteniendo al mismo tiempo la seguridad jurídica. Por lo tanto, no generaría costes administrativos y de conformidad desproporcionados con respecto al problema detectado.

¿Cuáles son los costes de la opción preferida?

La opción preferida por lo que respecta a las **pymes** dará lugar a una disminución de los costes, gracias a la ampliación del concepto de acuerdos de especialización para incluir a más partes de lo previsto actualmente y también gracias a la mayor seguridad jurídica y a las aclaraciones incluidas en las Directrices horizontales.

No es probable que la opción preferida por lo que respecta a **la protección de la competencia en materia de innovación** aumente los costes administrativos o de cumplimiento para las empresas.

¿Cuáles son las repercusiones para las pymes y la competitividad?

Las opciones preferidas para las **pymes** y la **competencia en materia de innovación** tendrían la ventaja de que las empresas podrían seguir apoyándose en las mismas normas, no tendrían que adaptarse a ninguna nueva legislación y se beneficiarían de una mayor seguridad jurídica mediante las aclaraciones sobre la aplicación de los RECH en las Directrices horizontales.

La ampliación del concepto de especialización unilateral reconocería la realidad económica de que a veces es necesario cooperar con más de una entidad para obtener suficientes economías de escala para ser competitivas. Esto tendrá un impacto importante en las pymes, ya que facilitará su entrada en el mercado y reducirá los riesgos ante los que pueden protegerse en menor medida que sus competidores más grandes. Los efectos negativos en el mercado interior son limitados, ya que el umbral de cuota de mercado combinada del 20 % no cambia.

Además, la nueva disposición del REC I+D en la que se hace referencia a la facultad de la Comisión y de las ANC de retirar la exención por categorías, junto con las orientaciones adicionales sobre las hipótesis en las que es probable que se haga uso de esta facultad, aumentará la concienciación sobre esta facultad y los riesgos que entraña la celebración de acuerdos que perjudiquen la competencia a nivel de I+D.

¿Habrá repercusiones significativas en los presupuestos y las administraciones nacionales?

En general, la iniciativa no tendría implicaciones prácticas significativas por lo que se refiere a la labor de aplicación de la normativa de defensa de la competencia por parte de las autoridades nacionales. Esto se debe a que no alteraría sustancialmente la estructura básica y el marco de evaluación proporcionados por los RECH (por ejemplo, los conceptos de restricciones especialmente graves y los umbrales de cuota de mercado). Además, la iniciativa como tal no tendría ningún impacto en los presupuestos nacionales.

¿Habrá otras repercusiones significativas?

Más allá del impacto directo en las empresas, la competencia y el mercado interior, se espera

que cada una de las opciones preferidas también genere efectos indirectos para los consumidores, que se beneficiarán de una mayor innovación y un mayor abanico de elección si se mantiene la competencia a nivel de I+D. Además, los umbrales de cuota de mercado, las condiciones para la exención y las listas de restricciones especialmente graves garantizarán que las eficiencias derivadas de los acuerdos de I+D y de especialización lleguen a los consumidores finales y compensen cualquier posible perjuicio.

Proporcionalidad

La opción preferida para cada ámbito de las normas sería proporcionada, ya que evita ir más allá de lo necesario para reajustar el ámbito de aplicación de la salvaguardia regulatoria del RECH.

D. Seguimiento

¿Cuándo se revisará la política?

Está previsto que estas iniciativas estén en marcha durante doce años. La Comisión seguirá el funcionamiento de las normas revisadas de forma continua, a través de sus propias prácticas de ejecución y las de las ANC; supervisando las cuestiones de interpretación que surjan ante los órganos jurisdiccionales nacionales y de la Unión, y a través de contactos informales con las partes interesadas. A más tardar en junio de 2031, la Comisión hará balance del funcionamiento de las normas revisadas y elaborará un informe de evaluación, sobre la base, entre otras cosas, de la información recopilada a través de este seguimiento.