



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 1.6.2023
SWD(2023) 168 final

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR
SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGSRAPPORTEN

[...]

Följedokument till

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN Godkännande av innehållet i ett utkast till
meddelande från kommissionen
Riktlinjer för tillämpningen av artikel 101 i fördraget om Europeiska unionens
funktionssätt på horisontella samarbetsavtal**

**KOMMISSIONENS FÖRORDNING (EU) nr .../... om tillämpningen av artikel 101.3 i
fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på vissa grupper av forsknings- och
utvecklingsavtal**

**KOMMISSIONENS FÖRORDNING (EU) nr .../... om tillämpningen av artikel 101.3 i
fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på vissa grupper av
specialiseringsavtal**

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

Sammanfattning

Konsekvensbedömning som åtföljer de reviderade horisontella gruppundantagsförordningarna och de reviderade riktlinjerna för horisontella samarbetsavtal (*horisontella riktlinjer*).

A. Behov av åtgärder

Vilket är problemet och varför är det ett problem på EU-nivå?

Utvärderingen bekräftade att de horisontella gruppundantagsförordningarna och de horisontella riktlinjerna är användbara verktyg som i hög grad underlättar självbedömningen inom ramen för horisontella avtal enligt EU:s konkurrenslagstiftning. Vid utvärderingen identifierades dock också vissa områden där reglerna inte fungerar väl eller så väl som de skulle kunna. Det ansågs därför vara relevant att se över de horisontella gruppundantagsförordningarna och de horisontella riktlinjerna efter en konsekvensbedömning av de föreslagna ändringarna. Två huvudproblem identifierades.

För det första visade utvärderingen att **små och medelstora företag har svårt att utifrån de horisontella gruppundantagsförordningarna själva bedöma om deras FoU-avtal och specialiseringsavtal är förenliga med artikel 101 i fördraget**. Samarbete på områdena FoU och specialisering är viktigt för små och medelstora företag, eftersom samarbete med andra små och medelstora företag eller med större företag kan ge dem tillgång till resurser, finansiering och kunskap. Osäkerhet om efterlevnaden i samband med ett potentiellt FoU-samarbete eller specialiseringssamarbete kan leda till att samarbetet överges, vilket i sin tur leder till missade möjligheter och innovationseftersläpning. Små och medelstora företag rapporterade att de har särskilda svårigheter att tillämpa definitionerna i de horisontella gruppundantagsförordningarna, definiera relevanta marknader och beräkna marknadsandelar samt att tolka villkoren för undantag i förordningen om tillämpningen av artikel 101.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på vissa grupper av forsknings- och utvecklingsavtal (*gruppundantagsförordningen om FoU*). Små och medelstora företag är därför ofta beroende av kostsamt externt stöd för att kunna bedöma om deras samarbete är förenligt med konkurrenslagstiftningen.

För det andra finns det en oro för att **innovationskonkurrensen kanske inte skyddas tillräckligt** i vissa fall där företag ingår FoU-avtal för vilka det inte är möjligt att beräkna marknadsandelar. Safe harbour-undantaget i gruppundantagsförordningen om FoU tillämpas på FoU-avtal där avtalsparterna har en sammanlagd marknadsandel på högst 25 % av marknaden eller marknaderna för de produkter eller den teknik som kommer att förbättras, substitueras eller ersättas av de produkter eller den teknik som blir resultatet av den gemensamma forskningen och utvecklingen. Företag kan dock även ingå **FoU-avtal vars syfte är att utveckla produkter eller teknik som inte kommer att förbättra eller ersätta existerande produkter eller teknik utan i stället kommer att skapa en helt ny marknad**. Sådana FoU-avtal behandlas för närvarande i gruppundantagsförordningen om FoU som avtal mellan icke-konkurrenter och de kan därför omfattas av gruppundantaget utan något villkor som är kopplat till konkurrensdynamiken på FoU-nivå. Företagen konkurrerar dock i forsknings- och utvecklingsstadiet för att vinna kapplöpningen om att släppa ut produkter och teknik på marknaden. I vissa fall skulle därför FoU-avtal om utveckling av produkter eller teknik som kommer att skapa en helt ny marknad kunna begränsa innovationskonkurrensen utan att uppfylla villkoren i artikel 101.3 i fördraget.

Vad vill man uppnå?

Det allmänna syftet med detta initiativ är att underlätta för företag att samarbeta när detta är ekonomiskt önskvärt och inte påverkar konkurrensen negativt. Parallellt med detta syftar initiativet också till att förenkla den administrativa tillsynen från kommissionens, de

nationella konkurrensmyndigheternas och de nationella domstolarnas sida.

Vad är mervärdet med åtgärder på EU-nivå (subsidiaritet)?

Enligt artikel 3 i fördraget har EU exklusiv befogenhet att fastställa de konkurrensregler som är nödvändiga för den inre marknadens funktion. De horisontella gruppundantagsförordningarna erbjuder ett safe harbour-undantag från EU:s konkurrenslagstiftning, som endast kan beviljas på EU-nivå. När det gäller nödvändigheten och mervärdet av att anta reviderade horisontella gruppundantagsförordningar (hellre än att låta de horisontella gruppundantagsförordningarna upphöra att gälla) visar utvärderingen att de harmoniserade gruppundantagsförordningarna förenklar självbedömningen och ökar rättssäkerheten för företag som ingår FoU- och specialiseringsavtal samt tillhandahåller en gemensam ram för de nationella konkurrensmyndigheternas och de nationella domstolarnas tillämpning av artikel 101 i fördraget på dessa typer av avtal.

B. Lösningar

Vilka är de olika alternativen för att nå målen? Finns det ett rekommenderat alternativ?

Grundscenariot för båda de två områden som är föremål för konsekvensbedömningen är att bibehålla de regler och riktlinjer som anges i 2010 års horisontella gruppundantagsförordningar och horisontella riktlinjer (**grundscenario** för båda områdena).

Olika alternativ som **underlättar små och medelstora företags tillämpning av de horisontella gruppundantagsförordningarna**: **Alternativ 1** innebär att ett särskilt undantag skulle ingå i båda de horisontella gruppundantagsförordningarna för avtal som ingås av små och medelstora företag. Undantaget skulle omfattas av vissa kriterier som tagits fram särskilt för små och medelstora företag för att undvika att de behöver definiera relevanta marknader eller beräkna marknadsandelar när de bedömer sina avtal. **Alternativ 2** skulle, när det gäller FoU-avtal som ingåtts av små och medelstora företag, begränsa eller undanröja villkoren för tillgång i artikel 3.2 och 3.3 i gruppundantagsförordningen om FoU enligt vilken parterna i sådana avtal, för att få omfattas av gruppundantaget, måste ge fullständig tillgång till de slutliga resultaten av den gemensamma forskningen och utvecklingen samt tillgång till befintlig know-how. **Alternativ 3** skulle utvidga tillämpningsområdet för gruppundantagsförordningen om specialiseringsavtal genom att utvidga definitionen av ensidig specialisering till att omfatta avtal som ingås mellan fler än två företag. Detta skulle vara särskilt relevant för små och medelstora företag, med tanke på att dessa företags storlek och begränsade resurser gör att samarbete mellan fler än två parter kan krävas för en effektiv specialisering.

Det **rekommenderade alternativet är alternativ 3**. Detta alternativ skulle kombineras med införandet av förtydliganden i de horisontella riktlinjerna. Alternativ 3 kommer närmast att uppfylla de mål som innebär att säkerställa ett effektivt skydd av konkurrensen och skapa tillräcklig rättssäkerhet. Utvidgningen av tillämpningsområdet för gruppundantagsförordningen om specialiseringsavtal enligt **alternativ 3** kommer tillsammans med förtydligandena också att bidra till att förenkla den administrativa tillsynen från kommissionens, de nationella konkurrensmyndigheternas och de nationella domstolarnas sida.

Alternativ rörande det **potentiellt otillräckliga skyddet för innovationskonkurrensen**: **Alternativ 1** skulle införa ett nytt tröskelvärde för att undanta FoU-avtal för vilka det inte är möjligt att beräkna marknadsandelar vid den tidpunkt då avtalet ingås. Detta tröskelvärde skulle vara kopplat till konkurrensdynamiken på FoU-nivå, dvs. nivån av återstående konkurrens på FoU-nivå. **Alternativ 2** skulle bibehålla undantaget för FoU-avtal för vilka det

inte är möjligt att beräkna marknadsandelar vid den tidpunkt då avtalet ingås, med förbehåll för de övriga villkor som anges i gruppundantagsförordningen om FoU (t.ex. villkor angående tillgången till FoU-resultat, avsaknad av särskilt allvarliga begränsningar osv.) utan att införa något nytt tröskelvärde. Alternativ 2 skulle dock innebära införande av en ny bestämmelse i gruppundantagsförordningen om FoU som hänvisar till kommissionens och de nationella konkurrensmyndigheternas befogenhet att återkalla det beviljade undantaget i fall där ett enskilt FoU-avtal inte uppfyller villkoren i artikel 101.3 i fördraget, särskilt när det omöjliggör innovationskonkurrens. Det rekommenderade alternativet är **alternativ 2**. Alternativ 2 skulle komma närmast när det gäller att uppfylla målen om att säkerställa ett effektivt skydd av konkurrensen och skapa rättssäkerhet, utan att skapa administrativa kostnader och efterlevnadskostnader som inte står i proportion till det identifierade problemet.

Vad anser de berörda parterna? Vem stöder vilka alternativ?

Det hölls flera samråd om de politiska alternativen för de horisontella gruppundantagsförordningarna: Ett samråd om den inledande konsekvensbedömningen. Ett öppet offentligt samråd på grundval av ett frågeformulär på internet. Riktade frågeformulär om specifika frågor. Ett riktat samråd med nationella konkurrensmyndigheter. Tre expertutlåtanden. En workshop om FoU-avtal och specialiseringsavtal. Ett öppet offentligt samråd baserat på offentliggörandet av utkastet till reviderade horisontella gruppundantagsförordningar och utkastet till reviderade horisontella riktlinjer samt en workshop om översynen av gruppundantagsförordningen om FoU. Alla kategorier av berörda parter har i stort sett välkomnat översynen av de horisontella gruppundantagsförordningarna och de horisontella riktlinjerna.

När det gäller alternativen för att **underlätta tillämpningen av de horisontella gruppundantagsförordningarna för små och medelstora företag** var det bara ett fåtal berörda parter som lämnade synpunkter. De experter som rådfrågades motsatte sig införandet av ett **särskilt undantag för FoU-avtal och specialiseringsavtal som ingås av små och medelstora företag (alternativ 1)** och **begränsningen eller undanröjandet av villkoren i gruppundantagsförordningen om FoU för FoU-avtal som ingås av små och medelstora företag (alternativ 2)**. De nationella konkurrensmyndigheterna uppgav att de inte hade tillräcklig erfarenhet för att uttrycka en tydlig preferens. Utvidgningen av **definitionen av ensidiga specialiseringsavtal** till att omfatta fler än två parter (**alternativ 3**) testades genom offentliggörandet av utkastet till reviderade texter och den fick ett allmänt godkännande från de berörda parter som lämnade synpunkter.

Vad gäller alternativen avseende det **potentiellt otillräckliga skyddet för innovationskonkurrensen** uttryckte berörda parter generellt sett en tydlig preferens för alternativ 2. **Alternativ 1**, nämligen ett nytt tröskelvärde kopplat till konkurrensdynamiken på FoU-nivå för FoU-avtal för vilka det inte är möjligt att beräkna marknadsandelar, skulle i princip öka konkurrensskyddet genom att minska möjligheten att denna kategori av FoU-avtal kan omfattas av safe harbour-undantaget i fall där avtalet skulle skada innovationskonkurrensen. På grundval av resultaten av konsekvensbedömningen skulle detta dock innebära kostnader i form av mer komplicerade självbedömningar och mindre rättssäkerhet för företag som planerar att ingå denna kategori av FoU-avtal. **Alternativ 2** skulle upprätthålla den nuvarande nivån av rättssäkerhet för denna kategori av FoU-avtal, samtidigt som det skulle öka medvetenheten om möjligheten att sådana avtal i vissa scenarier kan skada innovationskonkurrensen, i vilket fall konkurrensmyndigheterna kan återkalla det beviljade gruppundantaget.

C. Det rekommenderade alternativets konsekvenser

Vad är nyttan med det rekommenderade alternativet?

Den främsta fördelen med det rekommenderade alternativet när det gäller att **underlätta tillämpningen av de horisontella gruppundantagsförordningarna för små och medelstora företag** är att det skulle öka rättssäkerheten genom att behålla tröskelvärdena för marknadsandelar och införa ytterligare vägledning om tillämpningen av dessa tröskelvärden, de särskilt allvarliga begränsningarna och villkoren för undantag i de horisontella riktlinjerna. Detta alternativ skulle dessutom skydda konkurrensen på marknaden.

Den främsta fördelen med det rekommenderade alternativet när det gäller det **potentiellt otillräckliga skyddet för innovationskonkurrensen** är att det skulle öka medvetenheten om eventuella konkurrensproblem, samtidigt som rättssäkerheten upprätthålls. Det skulle därför inte skapa administrativa kostnader och efterlevnadskostnader som skulle vara oproportionella i förhållande till det identifierade problemet.

Vilka är kostnaderna för det rekommenderade alternativet?

Det rekommenderade alternativet rörande **små och medelstora företag** kommer att leda till minskade kostnader, tack vare att begreppet specialiseringsavtal utvidgas till att omfatta fler parter än vad som för närvarande föreskrivs och även tack vare den ökade rättssäkerheten och förtydligandena i de horisontella riktlinjerna.

Det är inte sannolikt att det rekommenderade alternativet för **skyddet av innovationskonkurrensen** kommer att öka företagens administrativa kostnader eller efterlevnadskostnader.

Hur påverkas små och medelstora företag och konkurrenskraften?

De rekommenderade alternativen för **små och medelstora företag** och **innovationskonkurrens** skulle ha fördelen att företagen skulle kunna fortsätta att lita till samma regler som tidigare och inte behöva anpassa sig till ny lagstiftning och de skulle gynnas av ökad rättssäkerhet i form av förtydliganden om tillämpningen av de horisontella gruppundantagsförordningarna i de horisontella riktlinjerna.

Utvidgningen av begreppet ensidig specialisering skulle innebära ett erkännande av den ekonomiska verklighet som innebär att det ibland är nödvändigt att samarbeta med fler än en part för att uppnå tillräckliga stordriftsfördelar för att bli konkurrenskraftig. Detta kommer att ha stor inverkan på små och medelstora företag, genom att det underlättar marknadsinträdet och minskar sådana risker som de kan ha sämre förmåga att motstå än sina större konkurrenter. De negativa effekterna på den inre marknaden är begränsade, eftersom det gällande tröskelvärdet för sammanlagd marknadsandel på 20 % förblir oförändrat.

Dessutom kommer den nya bestämmelse i gruppundantagsförordningen om FoU som hänvisar till kommissionens och de nationella konkurrensmyndigheternas befogenhet att återkalla gruppundantaget, tillsammans med den kompletterande vägledningen om scenarier i vilka denna befogenhet sannolikt kommer att utnyttjas, att öka medvetenheten om denna befogenhet och de risker som är förknippade med att ingå avtal som skadar konkurrensen på FoU-nivå.

Påverkas medlemsstaternas budgetar och förvaltningar i betydande grad?

Generellt sett bör initiativet inte få några betydande praktiska konsekvenser för de nationella myndigheternas arbete med att kontrollera efterlevnaden av antitrustreglerna. Detta beror på att det inte skulle innebära att den grundläggande struktur och den ram för bedömningen som tillhandahålls av de horisontella gruppundantagsförordningarna (t.ex. begreppen särskilt allvarliga begränsningar och tröskelvärden för marknadsandelar) ändras på ett väsentligt sätt. Dessutom skulle initiativet som sådant inte ha någon inverkan på de nationella budgetarna.

Uppstår andra betydande konsekvenser?

Utöver den direkta inverkan på företag, konkurrensen och den inre marknaden väntas vart och ett av de rekommenderade alternativen även få indirekta effekter för konsumenterna, då dessa kommer att gynnas av mer innovation och ökade valmöjligheter om konkurrensen upprätthålls på FoU-nivå. Dessutom kommer tröskelvärdena för marknadsandelar, villkoren för undantag och förteckningarna över särskilt allvarliga begränsningar att säkerställa att effektivitetsvinsterna till följd av FoU-avtal och specialiseringsavtal når slutkonsumenterna och uppväger eventuell skada.

Proportionalitet

Det rekommenderade alternativet för varje regelområde skulle vara proportionellt i den mening att det inte går utöver vad som är nödvändigt för att anpassa tillämpningsområdet för safe harbour-undantaget i den horisontella gruppundantagsförordningen.

D. Uppföljning**När kommer åtgärderna att ses över?**

Dessa initiativ planeras vara gällande i 12 år. Kommissionen kommer fortlöpande att övervaka hur de reviderade reglerna fungerar, genom sin egen och de nationella konkurrensmyndigheternas praxis för efterlevnadskontroll, genom att övervaka tolkningsfrågor som uppkommer vid nationella domstolar och unionsdomstolar och genom informella kontakter med berörda parter. Senast i juni 2031 ska kommissionen ha utvärderat hur de reviderade reglerna fungerar och ha utarbetat en utvärderingsrapport, bland annat på grundval av den information som samlats in vid övervakningen.