

Brussel, 1.6.2023
SWD(2023) 168 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE
SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG

[...]

bij

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

**Goedkeuring van de inhoud van een ontwerpmededeling van de Commissie -
Richtsnoeren inzake de toepasselijkheid van artikel 101 van het Verdrag betreffende de
werking van de Europese Unie op horizontale samenwerkingsovereenkomsten**

**VERORDENING (EU) .../... VAN DE COMMISSIE van XXX betreffende de toepassing
van artikel 101, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op
bepaalde groepen onderzoeks- en ontwikkelingsovereenkomsten**

**VERORDENING (EU) .../... VAN DE COMMISSIE van XXX betreffende de
toepassing van artikel 101, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de
Europese Unie op bepaalde groepen specialisatieovereenkomsten**

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

Samenvatting
Effectbeoordeling bij de herziene horizontale groepsvrijstellingsverordeningen (HBER's") en de herziene richtsnoeren inzake horizontale samenwerkingsovereenkomsten ("horizontale richtsnoeren")
A. De noodzaak om actie te ondernemen
Wat is het probleem en waarom is het een probleem op EU-niveau?
<p>De evaluatie bevestigde dat de HBER's en de horizontale richtsnoeren nuttige instrumenten zijn die de zelfbeoordeling van horizontale overeenkomsten in het kader van het EU-mededingingsrecht aanzienlijk vergemakkelijken. Uit de evaluatie bleek echter ook dat de regels op bepaalde gebieden niet goed of niet optimaal functioneren. Daarom werd het relevant geacht de HBER's en de horizontale richtsnoeren na een effectbeoordeling van de voorgestelde wijzigingen te herzien. Er werden twee belangrijke problemen vastgesteld.</p> <p>Ten eerste bleek uit de evaluatie dat kleine en middelgrote ondernemingen ("kmo's") het moeilijk vinden om aan de hand van de HBER's zelf te beoordelen of hun O&O-overeenkomsten en hun specialisatieovereenkomsten in overeenstemming zijn met artikel 101 van het Verdrag. Samenwerking op het gebied van O&O en specialisatie is belangrijk voor kmo's, aangezien samenwerking met andere kmo's of met grotere ondernemingen hen toegang kan bieden tot middelen, financiering en kennis. Onzekerheid over of een mogelijke samenwerking op het gebied van O&O of specialisatie aan de eisen voldoet, kan ertoe leiden dat de samenwerking wordt stopgezet, waardoor kansen worden gemist en innovatie trager verloopt. Kmo's meldden dat zij bijzondere moeilijkheden ondervinden bij de toepassing van de definities in de HBER's, het definiëren van de relevante markten en het berekenen van marktaandeelen, en bij de interpretatie van de voorwaarden voor vrijstelling in de verordening wat betreft de toepassing van artikel 101, lid 3, van het Verdrag op bepaalde groepen O&O-overeenkomsten ("O&O-groepsvrijstellingsverordening"). Daarom zijn kmo's vaak afhankelijk van de beschikbaarheid van dure externe steun om na te gaan of hun samenwerking met het mededingingsrecht in overeenstemming is.</p> <p>Ten tweede bestaat er bezorgdheid over het feit dat innovatieconcurrentie in bepaalde gevallen waarin ondernemingen O&O-overeenkomsten sluiten waarvoor het niet mogelijk is marktaandeelen te berekenen, niet voldoende wordt beschermd. De veilige haven in de O&O-groepsvrijstellingsverordening geldt voor O&O-overeenkomsten waarbij de partijen bij de overeenkomst een gezamenlijke marktaandeel van ten hoogste 25 % hebben op de markt(en) voor producten of technologieën die zullen worden verbeterd, gesubstitueerd of vervangen door de producten of technologieën die het resultaat zijn van de gezamenlijke O&O. Ondernemingen kunnen echter ook O&O-overeenkomsten sluiten met als doel producten of technologieën te ontwikkelen die bestaande producten of technologieën niet zullen verbeteren of vervangen, maar die een hele nieuwe markt tot stand zullen brengen. Dergelijke O&O-overeenkomsten worden momenteel in de O&O-groepsvrijstellingsverordening behandeld als overeenkomsten tussen niet-concurrenten en kunnen dus in aanmerking komen voor de groepsvrijstelling zonder enige voorwaarde met betrekking tot de concurrentiedynamiek op O&O-niveau. Ondernemingen concurreren echter wel in de O&O-fase om de wedloop te winnen om producten en technologieën op de markt te brengen. Daarom kunnen in specifieke gevallen O&O-overeenkomsten betreffende de ontwikkeling van producten of technologieën die een volledig nieuwe markt tot stand brengen, de innovatieconcurrentie beperken zonder aan de voorwaarden van artikel 101, lid 3, van het Verdrag te voldoen.</p>
Wat is het doel?

Het algemene doel van dit initiatief is het voor ondernemingen gemakkelijker te maken om samen te werken op economisch wenselijke wijze en zonder nadelige gevolgen in het kader van het mededingingsbeleid. Tegelijkertijd heeft het initiatief ook tot doel het administratieve toezicht door de Commissie, de nationale mededingingsautoriteiten en de nationale rechtbanken te vereenvoudigen.

Wat is de meerwaarde van EU-maatregelen (subsidiariteit)?

Krachtens artikel 3 van het Verdrag is de EU exclusief bevoegd om mededingingsregels vast te stellen die nodig zijn voor de werking van de interne markt. De HBER's bieden een veilige haven tegen de toepassing van het mededingingsrecht van de EU, die alleen op EU-niveau kan worden verleend. Wat betreft de noodzaak en de toegevoegde waarde van het herzien van de HBER's in plaats van ze te laten verstrijken, blijkt uit de evaluatie dat de HBER's de zelfbeoordeling vereenvoudigen en de rechtszekerheid vergroten voor ondernemingen die O&O-overeenkomsten en specialisatieovereenkomsten sluiten, en een gemeenschappelijk kader bieden voor de toepassing van artikel 101 van het Verdrag op dit soort overeenkomsten door nationale mededingingsautoriteiten en nationale rechtbanken.

B. Oplossingen

Welke opties dienen zich aan? Is er een voorkeursoptie?

Het uitgangspunt voor elk van de twee gebieden waarop de effectbeoordeling betrekking heeft, is het handhaven van de regels en richtsnoeren van de HBER's van 2010 en de horizontale richtsnoeren (**basisscenario** voor beide gebieden).

Opties om de **toepassing van de HBER's door kmo's te vergemakkelijken**: **Optie 1** voorziet in een specifieke vrijstelling in beide HBER's voor overeenkomsten die door kmo's worden gesloten. Voor de vrijstelling zouden bepaalde criteria gelden die specifiek voor kmo's zijn ontwikkeld om te voorkomen dat zij bij de beoordeling van hun overeenkomsten relevante markten moeten definiëren of marktaandelen moeten berekenen. **Optie 2** houdt een beperking of afschaffing in voor door kmo's gesloten O&O-overeenkomsten van de toegangsvoorwaarde(n) in artikel 3, lid 2 en lid 3, van de O&O-groepsvrijstellingsverordening op grond waarvan de partijen bij dergelijke overeenkomsten volledige toegang moeten verlenen tot de eindresultaten van de gezamenlijke O&O, alsook toegang tot bestaande knowhow om in aanmerking te komen voor de groepsvrijstelling. **Optie 3** breidt het toepassingsgebied van de specialisatiegroepsvrijstellingsverordening uit door de definitie van eenzijdige specialisatie uit te breiden tot overeenkomsten die zijn gesloten tussen meer dan twee ondernemingen. Dit zou met name relevant zijn voor kmo's, die vanwege hun omvang en beperkte middelen voor een effectieve specialisatie misschien moeten samenwerken met meer dan twee partijen.

De **voorkeur gaat uit naar optie 3**. Deze optie zou worden gecombineerd met de invoering van verduidelijkingen in de horizontale richtsnoeren. Optie 3 komt het dichtst in de buurt van de doelstellingen om de mededinging doeltreffend te beschermen en voldoende rechtszekerheid te bieden. De uitbreiding van het toepassingsgebied van de specialisatiegroepsvrijstellingsverordening in het kader van **optie 3** en de verduidelijkingen zullen ook bijdragen tot de vereenvoudiging van het administratieve toezicht door de Commissie, de nationale mededingingsautoriteiten en de nationale rechtbanken.

Opties met betrekking tot het **mogelijk ontoereikende beschermingsniveau voor innovatieconcurrentie**: **Optie 1** voert een nieuwe drempel in voor de vrijstelling van O&O-overeenkomsten waarvoor het niet mogelijk is de marktaandelen te berekenen op het moment dat de overeenkomst wordt gesloten. Deze drempel zou gekoppeld zijn aan de concurrentiedynamiek op O&O-niveau, d.w.z. het niveau van de resterende concurrentie op

O&O-niveau. **Optie 2** behoudt de vrijstelling voor O&O-overeenkomsten waarvoor het niet mogelijk is marktaandeelen te berekenen op het moment dat de overeenkomst wordt gesloten, onder voorbehoud van de andere voorwaarden van de O&O-groepsvrijstellingsverordening (bv. voorwaarden inzake toegang tot de O&O-resultaten, afwezigheid van hardcore beperkingen, enz.) zonder een nieuwe drempel in te voeren. Optie 2 neemt echter ook een nieuwe bepaling in de O&O-groepsvrijstellingsverordening op waarin wordt verwezen naar de bevoegdheid van de Commissie en de nationale mededingingsautoriteiten om het voordeel van de vrijstelling in te trekken in gevallen waarin een individuele O&O-overeenkomst niet voldoet aan de voorwaarden van artikel 101, lid 3, van het Verdrag, met name wanneer deze de innovatieconcurrentie uitschakelt. De voorkeur gaat uit naar **optie 2**. Optie 2 komt het dichtst in de buurt van de doelstellingen om de mededinging doeltreffend te beschermen en voldoende rechtszekerheid te bieden, zonder administratieve en nalevingskosten te veroorzaken die niet in verhouding zouden staan tot het vastgestelde probleem.

Wat zijn de standpunten van de verschillende belanghebbenden? Wie steunt welke optie?

Er vonden diverse raadplegingen plaats met betrekking tot de beleidsopties voor de HBER's: een raadpleging over de aanvangseffectbeoordeling; een openbare raadpleging op basis van een onlinevragenlijst; gerichte vragenlijsten over specifieke kwesties; een gerichte raadpleging van de nationale mededingingsautoriteiten; drie deskundigenverslagen; een workshop over O&O- en specialisatieovereenkomsten; een openbare raadpleging op basis van de bekendmaking van het ontwerp van herziene HBER's en het ontwerp van herziene horizontale richtsnoeren, en een workshop over de herziening van de O&O-groepsvrijstellingsverordening. Alle categorieën belanghebbenden waren over het algemeen ingenomen met de herziening van de HBER's en de horizontale richtsnoeren.

Met betrekking tot de opties om de **toepassing van de HBER's voor kmo's te vergemakkelijken**, hebben slechts enkele belanghebbenden hun mening gegeven. De geraadpleegde deskundigen pleitten tegen de invoering van een **specifieke vrijstelling voor door kmo's gesloten O&O-overeenkomsten en specialisatieovereenkomsten (optie 1)** en tegen de **beperking of opheffing van de voorwaarden in de O&O-groepsvrijstellingsverordening voor door kmo's gesloten O&O-overeenkomsten (optie 2)**. De nationale mededingingsautoriteiten gaven aan dat zij te weinig ervaring hadden om een duidelijke voorkeur te geven. De uitbreiding van de **definitie van unilaterale specialisatieovereenkomsten** tot meer dan twee partijen (**optie 3**) werd getest door middel van de bekendmaking van het ontwerp van herziene teksten en kreeg de algemene goedkeuring van de belanghebbenden die hun standpunten indienden.

Wat betreft de opties inzake het **mogelijk ontoereikende beschermingsniveau voor innovatieconcurrentie**, spraken belanghebbenden in het algemeen een duidelijke voorkeur uit voor optie 2. **Optie 1**, namelijk een nieuwe drempel gelinkt aan de concurrentiedynamiek op O&O-niveau voor O&O-overeenkomsten waarvoor het niet mogelijk is marktaandeelen te berekenen, zou in principe de mededinging beter beschermen doordat de mogelijkheid wordt beperkt dat deze categorie O&O-overeenkomsten van de veilige haven profiteert in gevallen waarin de overeenkomst de innovatieconcurrentie zou schaden. Uit de resultaten van de effectbeoordeling blijkt echter dat dit zou leiden tot complexere zelfevaluaties en minder rechtszekerheid voor bedrijven die voornemens zijn tot deze categorie O&O-overeenkomsten toe te treden. **Optie 2** zou het huidige niveau van rechtszekerheid voor deze categorie O&O-overeenkomsten behouden en tegelijkertijd het bewustzijn vergroten dat dergelijke overeenkomsten in bepaalde scenario's de innovatieconcurrentie kunnen schaden, in welk geval de mededingingsautoriteiten het voordeel van de groepsvrijstelling kunnen intrekken.

C. Effecten van de voorkeursoptie
Welke voordelen biedt de voorkeursoptie?
<p>Het belangrijkste voordeel van de voorkeursoptie om de toepassing van de HBER's voor kmo's te vergemakkelijken, is dat zij de rechtszekerheid zou vergroten door de marktaandeeldrempels te handhaven en verdere richtsnoeren toe te voegen over de toepassing van deze drempels, de hardcore beperkingen en de vrijstellingsvoorwaarden in de horizontale richtsnoeren. Bovendien zou deze optie de mededinging op de markt in stand houden.</p> <p>Het belangrijkste voordeel van de voorkeursoptie met betrekking tot het mogelijk ontoereikende beschermingsniveau voor innovatieconcurrentie is dat deze optie het bewustzijn van de mogelijke mededingingsbezwaren vergroot en tegelijkertijd de rechtszekerheid in stand houdt. Dit zou dus geen administratieve en nalevingskosten met zich meebrengen die niet in verhouding staan tot het vastgestelde probleem.</p>
Welke kosten brengt de voorkeursoptie met zich mee?
<p>De voorkeursoptie met betrekking tot kmo's zal leiden tot een daling van de kosten, dankzij de uitbreiding van het concept van specialisatieovereenkomsten tot meer partijen dan momenteel het geval is, en ook dankzij de grotere rechtszekerheid en verduidelijkingen die in de horizontale richtsnoeren zijn opgenomen.</p> <p>De voorkeursoptie met betrekking tot de bescherming van de innovatieconcurrentie zal waarschijnlijk niet leiden tot hogere administratieve of nalevingskosten voor ondernemingen.</p>
Wat zijn de gevolgen voor kmo's en het concurrentievermogen?
<p>De voorkeursopties voor kmo's en innovatieconcurrentie zouden het voordeel hebben dat ondernemingen op dezelfde regels kunnen blijven vertrouwen en zich niet aan nieuwe wetgeving hoeven aan te passen, en ook extra rechtszekerheid zouden krijgen in de vorm van verduidelijkingen over de toepassing van de HBER's in de horizontale richtsnoeren.</p> <p>De uitbreiding van het begrip eenzijdige specialisatie zou de economische realiteit erkennen die het soms noodzakelijk maakt om met meer dan één partij samen te werken om voldoende schaalvoordelen te behalen om concurrerend te zijn. Dit zal een belangrijke impact hebben op kmo's, doordat het de toegang tot de markt vergemakkelijkt en de risico's vermindert waar zij mogelijk minder tegen bestand zijn dan hun grotere concurrenten. De negatieve gevolgen voor de interne markt zijn beperkt, aangezien de gecombineerde marktaandeeldrempel van 20 % niet verandert.</p> <p>Bovendien zal de nieuwe bepaling in de O&O-groepsvrijstellingsverordening, waarin wordt verwezen naar de bevoegdheid van de Commissie en de nationale mededingingsautoriteiten om de groepsvrijstelling in te trekken, samen met de aanvullende richtsnoeren voor de scenario's waarin deze bevoegdheid waarschijnlijk zal worden gebruikt, het bewustzijn vergroten dat deze bevoegdheid bestaat en van de risico's die verbonden zijn aan het sluiten van overeenkomsten die de mededinging op O&O-niveau schaden.</p>
Zijn er significante gevolgen voor de nationale begrotingen en overheden?
<p>Over het algemeen zou het initiatief geen significante praktische gevolgen hebben voor de werkzaamheden van de nationale autoriteiten op het gebied van de handhaving van de mededingingsregels. De reden hiervoor is dat de kernstructuur en het beoordelingskader van de HBER's (bv. de begrippen hardcore beperkingen en de marktaandeeldrempels) niet fundamenteel zouden worden gewijzigd. Bovendien zou het initiatief als zodanig geen gevolgen hebben voor de nationale begrotingen.</p>
Zijn er nog andere significante gevolgen?

Afgezien van de directe gevolgen voor het bedrijfsleven, de mededinging en de interne markt, zal elk van de voorkeursopties naar verwachting ook indirecte gevolgen hebben voor de consument, die van meer innovatie en keuze zal profiteren als de concurrentie op het niveau van O&O wordt gehandhaafd. Bovendien zullen de marktaandeeldrempels, de voorwaarden voor vrijstelling en de lijsten van hardcore beperkingen ervoor zorgen dat de efficiëntieverbeteringen die voortvloeien uit O&O- en specialisatieovereenkomsten de eindgebruikers bereiken en eventuele schade compenseren.

Evenredigheid

De voorkeursoptie voor elk gebied van de regels zou evenredig zijn, aangezien daarmee wordt vermeden verder te gaan dan nodig is om het toepassingsgebied van de veilige haven van de HBER aan te passen.

D. Evaluatie

Wanneer wordt het beleid geëvalueerd?

Deze initiatieven zullen naar verwachting twaalf jaar lopen. De Commissie zal de werking van de herziene regels doorlopend monitoren, aan de hand van haar eigen handhavingspraktijk en die van de nationale mededingingsautoriteiten; door toezicht te houden op interpretatievragen die voor de nationale en rechterlijke instanties van de Unie rijzen, en door informele contacten met belanghebbenden. Uiterlijk in juni 2031 zal de Commissie de balans opmaken van de werking van de herziene regels en een evaluatieverslag opstellen, onder meer op basis van de informatie die via dit toezicht is verzameld.