



COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 1.6.2023
SWD(2023) 168 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO
RESUMO DO RELATÓRIO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

[...]

que acompanha os documentos

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO
Aprovação do conteúdo de um projeto de Comunicação da Comissão
Orientações sobre a aplicação do artigo 101.º do Tratado sobre o Funcionamento da
União Europeia aos acordos de cooperação horizontal

REGULAMENTO (UE) .../... DA COMISSÃO de XXX relativo à aplicação do artigo
101.º, n.º 3, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia a certas categorias de
acordos no domínio da investigação e desenvolvimento

REGULAMENTO (UE) .../... DA COMISSÃO de XXX relativo à aplicação do artigo
101.º, n.º 3, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia a certas categorias de
acordos de especialização

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

Ficha de síntese
Avaliação de impacto que acompanha os Regulamentos de isenção por categoria horizontais («RIC Horizontais») revistos e as Orientações relativas aos acordos de cooperação horizontal («Orientações Horizontais») revistas
A. Necessidade de agir
Qual é o problema e por que motivo tem dimensão europeia?
<p>A avaliação confirmou que os RIC Horizontais e as Orientações Horizontais são instrumentos úteis que facilitam consideravelmente a autoavaliação dos acordos horizontais ao abrigo do direito da concorrência da UE. No entanto, a avaliação também identificou determinados domínios em que as regras não funcionam bem ou não funcionam tão bem quanto poderiam. Por conseguinte, considerou-se pertinente rever os RIC Horizontais e as Orientações Horizontais na sequência de uma avaliação de impacto das alterações propostas. Foram identificados dois problemas principais.</p> <p>Em primeiro lugar, a avaliação mostrou que as pequenas e médias empresas («PME») têm dificuldade em autoavaliar a conformidade dos seus acordos de I&D e de especialização com o artigo 101.º do Tratado com base nos RIC Horizontais. A cooperação em matéria de I&D e de especialização é importante para as PME, uma vez que a cooperação com outras PME ou com empresas de maior dimensão pode proporcionar-lhes acesso a recursos, a financiamento e a conhecimentos. A incerteza quanto à conformidade em relação a uma potencial cooperação em matéria de I&D ou de especialização pode conduzir ao abandono da cooperação e, por conseguinte, à perda de oportunidades e a atrasos na inovação. As PME informaram que enfrentam dificuldades específicas na aplicação das definições dos RIC Horizontais, na definição dos mercados relevantes e no cálculo das quotas de mercado, bem como na interpretação das condições de isenção previstas no regulamento no que respeita à aplicação do artigo 101.º, n.º 3, do Tratado a certas categorias de acordos de investigação e desenvolvimento («RIC I&D»). Por conseguinte, as PME dependem frequentemente da disponibilidade de um apoio externo dispendioso para apreciar a conformidade da sua cooperação com o direito da concorrência.</p> <p>Em segundo lugar, existe a preocupação de que a concorrência em matéria de inovação possa não ser adequadamente protegida em certos casos em que as empresas celebram acordos de I&D para os quais não é possível calcular as quotas de mercado. O espaço de admissibilidade previsto no Regulamento de isenção por categoria no domínio da I&D é aplicável aos acordos I&D em que as partes no acordo detêm uma quota de mercado combinada não superior a 25 % no(s) mercado(s) de produtos ou tecnologias suscetíveis de serem melhorados ou substituídos pelos produtos ou tecnologias resultantes da I&D em conjunto. Contudo, as empresas podem igualmente celebrar acordos de I&D com vista a desenvolver produtos ou tecnologias que não irão melhorar ou substituir produtos ou tecnologias existentes mas sim criar um mercado inteiramente novo. No RIC I&D, esses acordos de I&D são atualmente tratados como acordos entre não concorrentes, pelo que podem beneficiar da isenção por categoria sem qualquer condição relativa à dinâmica concorrencial ao nível da I&D. No entanto, as empresas entram mesmo em concorrência na fase da I&D para vencerem a corrida e serem as primeiras a introduzir os produtos e as tecnologias no mercado. Por conseguinte, em casos específicos, os acordos de I&D relativos ao desenvolvimento de produtos ou tecnologias que criarão um mercado inteiramente novo podem restringir a concorrência em matéria de inovação sem satisfazerem as condições do artigo 101.º, n.º 3, do Tratado.</p>
Quais são os resultados esperados?

O objetivo geral da iniciativa é facilitar o estabelecimento de uma cooperação entre empresas desejável em termos económicos e sem efeitos adversos de um ponto de vista da concorrência. Paralelamente, a iniciativa visa também simplificar a supervisão administrativa por parte da Comissão, das autoridades nacionais da concorrência e dos tribunais nacionais.

Qual o valor acrescentado da ação a nível da UE (subsidiariedade)?

Nos termos do artigo 3.º do Tratado, a UE tem competência exclusiva para estabelecer as regras de concorrência necessárias ao funcionamento do mercado interno. Os RIC Horizontais proporcionam uma zona de segurança em relação ao direito da concorrência da UE, que só pode ser implementada a nível da UE. No que diz respeito à necessidade e ao valor acrescentado da adoção de RIC Horizontais revistos, em vez de deixar caducar os RIC horizontais existentes, a avaliação indica que estes simplificam a autoavaliação e aumentam a segurança jurídica para as empresas que celebram acordos de I&D e de especialização, além de proporcionarem um quadro comum para a aplicação do artigo 101.º do Tratado a estes tipos de acordos pelas ANC e pelos tribunais nacionais.

B. Soluções

Quais são as várias opções para cumprir os objetivos? É dada preferência a alguma delas?

O cenário de base para cada um dos dois domínios que são objeto da avaliação de impacto consiste em manter as regras e orientações estabelecidas nos RIC Horizontais e nas Orientações Horizontais de 2010 (**cenário de base** para ambos os domínios).

Opções para facilitar a aplicação dos RIC Horizontais pelas PME: A **opção 1** proporcionaria uma isenção específica em ambos os RIC Horizontais para os acordos celebrados por PME. A isenção estaria sujeita a determinados critérios desenvolvidos especificamente para as PME, a fim de evitar que tenham de definir os mercados relevantes ou calcular as quotas de mercado aquando da apreciação dos seus acordos. A **opção 2** limitaria ou eliminaria, para os acordos de I&D celebrados por PME, a(s) condição(ões) de acesso prevista(s) no artigo 3.º, n.ºs 2 e 3, do RIC I&D, que exigem que as partes nesses acordos permitam o pleno acesso aos resultados finais da I&D em conjunto, bem como o acesso ao saber-fazer preexistente, a fim de beneficiarem da isenção por categoria. A **opção 3** alargaria o âmbito de aplicação do RIC Especialização, estendendo a definição de especialização unilateral de modo a incluir os acordos celebrados entre mais de duas empresas. Esta medida seria particularmente pertinente para as PME, uma vez que, devido à sua dimensão e aos seus recursos limitados, uma especialização eficaz pode exigir a cooperação de mais de duas partes.

A **opção preferida é a opção 3**. Esta opção seria combinada com a introdução de clarificações nas Orientações Horizontais. A opção 3 é a que se aproxima mais dos objetivos de garantir uma proteção eficaz da concorrência e proporcionar uma segurança jurídica adequada. O alargamento do âmbito de aplicação do RIC Especialização no âmbito da **opção 3** e as clarificações contribuirão igualmente para simplificar a supervisão administrativa por parte da Comissão, das ANC e dos tribunais nacionais.

Opções relativas ao nível potencialmente inadequado de proteção da concorrência no domínio da inovação: A **opção 1** introduziria um novo limiar de isenção aplicável aos acordos de I&D para os quais não é possível calcular as quotas de mercado no momento da celebração do acordo. Este limiar estaria ligado à dinâmica concorrencial ao nível da I&D, ou seja, ao grau de concorrência residual a nível da I&D. A **opção 2** manteria a isenção dos acordos de I&D para os quais não é possível calcular as quotas de mercado no momento da celebração do acordo, sob reserva das outras condições estabelecidas no RIC I&D (por

exemplo, condições relativas ao acesso aos resultados da I&D, ausência de restrições graves, etc.) sem introduzir qualquer novo limiar. No entanto, a opção 2 introduziria uma nova disposição no RIC I&D relativa ao poder da Comissão e das ANC de retirar o benefício da isenção nos casos em que um acordo de I&D individual não satisfaz as condições do artigo 101.º, n.º 3, do Tratado, em especial quando elimina a concorrência no domínio da inovação. A opção preferida é a **opção 2**. A opção 2 aproximar-se-ia mais dos objetivos de assegurar a proteção eficaz da concorrência e proporcionar segurança jurídica, sem criar custos administrativos e de conformidade que seriam desproporcionados relativamente ao problema identificado.

Quais são as perspetivas dos vários intervenientes? Quem apoia cada uma das opções?

Foram realizadas várias consultas em relação às opções estratégicas relativas aos RIC Horizontais: uma consulta pública aberta com base num questionário em linha, questionários específicos sobre questões específicas, uma consulta específica das autoridades nacionais da concorrência, três relatórios de peritos, um seminário sobre os acordos de I&D e de especialização, uma consulta pública aberta baseada na publicação dos projetos de RIC Horizontais revistos e das Orientações Horizontais revistas e um seminário sobre a revisão do Regulamento de isenção por categoria no domínio da I&D. De um modo geral, todas as categorias de partes interessadas acolheram favoravelmente a revisão dos RIC Horizontais e das Orientações Horizontais.

No que diz respeito às opções destinadas a **facilitar a aplicação dos RIC Horizontais às PME**, apenas algumas partes interessadas apresentaram os seus pontos de vista. Os peritos consultados contestaram a introdução de uma **isenção específica para os acordos de I&D e de especialização celebrados pelas PME (opção 1)** e a **limitação ou supressão das condições previstas no RIC I&D para os acordos de I&D celebrados por PME (opção 2)**. As ANC indicaram que não tinham experiência para expressar uma preferência clara. O alargamento da **definição de acordos de especialização unilaterais** para incluir mais de duas partes (**opção 3**) foi testado através da publicação dos projetos de textos revistos e recebeu a aprovação geral das partes interessadas que se manifestaram.

No que diz respeito às opções sobre o **nível potencialmente inadequado de proteção da concorrência no domínio da inovação**, as partes interessadas manifestaram, de um modo geral, uma clara preferência pela opção 2. A **opção 1**, ou seja, um novo limiar, ligado à dinâmica concorrencial ao nível da I&D, aplicável aos acordos de I&D para os quais não é possível calcular as quotas de mercado, aumentaria, em princípio, a proteção da concorrência, reduzindo a possibilidade de esta categoria de acordos de I&D poder beneficiar do espaço de admissibilidade nos casos em que o acordo prejudicaria a concorrência em matéria de inovação. No entanto, com base nos resultados da avaliação de impacto, esta opção conduziria a autoavaliações mais complexas e reduziria a segurança jurídica para as empresas que pretendam participar nesta categoria de acordos de I&D. A **opção 2** manteria o atual nível de segurança jurídica para esta categoria de acordos de I&D, ao mesmo tempo que sensibilizaria para a possibilidade de, em determinados cenários, tais acordos serem suscetíveis de prejudicar a concorrência em matéria de inovação, caso em que as autoridades da concorrência poderiam retirar o benefício da isenção por categoria.

C. Impactos da opção preferida

Quais serão os benefícios da opção preferida?

O principal benefício da opção preferida no que diz respeito à **facilitação da aplicação dos RIC Horizontais às PME** é o facto de aumentar a segurança jurídica, ao manter os limiares de quota de mercado e acrescentar, nas Orientações Horizontais, orientações suplementares

sobre a aplicação destes limiares, as restrições graves e as condições de isenção. Além disso, esta opção preservaria a concorrência no mercado.

O principal benefício da opção preferida no que diz respeito ao **nível potencialmente inadequado de proteção da concorrência no domínio da inovação** é o facto de sensibilizar para os eventuais problemas em matéria de concorrência, mantendo simultaneamente a segurança jurídica. Por conseguinte, não criaria custos administrativos e de conformidade desproporcionados relativamente ao problema identificado.

Quais serão os custos da opção preferida?

A opção preferida no que diz respeito às **PME** conduziria a uma diminuição dos custos, graças ao alargamento do conceito de acordos de especialização de modo a incluir mais partes do que o atualmente previsto, bem como ao reforço da segurança jurídica e das clarificações introduzidas nas Orientações Horizontais.

A opção preferida no que respeita à **proteção da concorrência em matéria de inovação** não é suscetível de aumentar os custos administrativos ou de conformidade para as empresas.

Quais são os efeitos para as PME e a competitividade?

As opções preferidas para as **PME** e a **concorrência em matéria de inovação** teriam a vantagem de as empresas poderem continuar a confiar nas mesmas regras sem terem de se adaptar a uma nova legislação, beneficiando de uma maior segurança jurídica sob a forma de esclarecimentos sobre a aplicação dos RIC Horizontais, nas Orientações Horizontais.

O alargamento do conceito de especialização unilateral reconheceria a realidade económica segundo a qual, por vezes, é necessário cooperar com várias outras partes a fim de obter economias de escala suficientes para ser competitiva. Tal terá um impacto importante nas PME, facilitando a entrada no mercado e reduzindo os riscos de poderem estar menos aptas a defenderem-se do que os seus concorrentes de maior dimensão. Os impactos negativos no mercado interno são limitados, uma vez que o limiar combinado da quota de mercado de 20 % não se altera.

Além disso, a nova disposição do RIC I&D que se refere ao poder da Comissão e das ANC de retirar a isenção por categoria, juntamente com as orientações adicionais sobre os cenários em que este poder é suscetível de ser utilizado, sensibilizará para este poder e para os riscos envolvidos na celebração de acordos que prejudicam a concorrência ao nível da I&D.

Haverá impactos significativos nos orçamentos e para as administrações públicas nacionais?

De um modo geral, a iniciativa não teria implicações práticas significativas no que diz respeito ao trabalho das autoridades nacionais em matéria de aplicação da legislação anti-*trust*. Isto porque não altera fundamentalmente a estrutura principal e o quadro de avaliação previstos pelos RIC Horizontais (por exemplo, os conceitos de restrições graves e os limiares de quota de mercado). Além disso, a iniciativa, enquanto tal, não teria qualquer impacto nos orçamentos nacionais.

Haverá outros impactos significativos?

Para além do impacto direto nas empresas, na concorrência e no mercado interno, cada uma das opções preferidas deverá também gerar impactos indiretos para os consumidores, que beneficiarão de mais inovação e de escolha se a concorrência a nível da I&D for mantida. Além disso, os limiares de quota de mercado, as condições de isenção e as listas de restrições graves garantirão que os ganhos de eficiência decorrentes dos acordos de I&D e de

especialização chegarão aos consumidores finais e superarão eventuais prejuízos.
Proporcionalidade
A opção preferida para cada domínio das regras seria proporcionada, uma vez que evitaria ir além do necessário para reajustar o âmbito do espaço de admissibilidade previsto pelos RIC Horizontais.
D. Seguimento
Quando será revista a política?
Prevê-se que estas iniciativas estejam em vigor durante 12 anos. A Comissão acompanhará de forma contínua o funcionamento das regras revistas, baseando-se na sua própria prática de execução e na das ANC, acompanhando as questões de interpretação que surjam perante os tribunais nacionais e da União e mantendo contactos informais com as partes interessadas. O mais tardar em junho de 2031, a Comissão fará o balanço do funcionamento das regras revistas e elaborará um relatório de avaliação, nomeadamente com base nas informações recolhidas através deste acompanhamento.