

REVIZIJA UREDB O HORIZONTALNIH SKUPINSKIH IZJEMAH IN HORIZONTALNIH SMERNIC – PREGLED GLAVNIH PREDLAGANIH SPREMEMB

1. UVOD

- (1) Komisija je 1 marec 2022 za posvetovanje z deležniki objavila osnutka revidiranih uredb o skupinskih izjemah za sporazume o raziskavah in razvoju ter sporazume o specializaciji (v nadaljnjem besedilu skupaj: uredbi o horizontalnih skupinskih izjemah oziroma uredbi) ter povezanih smernic za sporazume o horizontalnem sodelovanju (v nadaljnjem besedilu: horizontalne smernice). Uredbi o horizontalnih skupinskih izjemah bosta prenehali veljati 31. decembra 2022.
- (2) Horizontalno sodelovanje, ki spodbuja konkurenco, v obliki sporazumov o raziskavah in razvoju ter sporazumov o specializaciji, zajetih v uredbah o horizontalnih skupinskih izjemah, je bistveno za digitalni in zeleni prehod ter lahko prispeva k povečanju odpornosti notranjega trga. Uredbi določata, da so sporazumi o raziskavah in razvoju ter sporazumi o specializaciji, ki izpolnjujejo nekatere pogoje, izvzeti iz uporabe člena 101(1) Pogodbe, ker se zanje domneva, da izpolnjujejo zahteve za izjemo iz člena 101(3) Pogodbe. S tem uredbi vzpostavljata varen pristan za te skupine sporazumov.
- (3) Horizontalne smernice so navodila za razlago in uporabo uredb o horizontalnih skupinskih izjemah ter za samoocenjevanje skladnosti s členom 101(1) in členom 101(3) Pogodbe za sporazume o raziskavah in razvoju ter sporazume o specializaciji, pa tudi za druge vrste sporazumov o horizontalnem sodelovanju, ki niso izvzeti z uredbama. To so med drugim sporazumi o nabavi, trgovanju, standardizaciji in splošnih pogojih, splošneje pa tudi izmenjava informacij.
- (4) Namen posvetovanja je zbrati povratne informacije deležnikov o predlaganih (i) osnutkih revidiranih uredb o horizontalnih skupinskih izjemah in (ii) osnutku revidiranih horizontalnih smernic. Predlagane spremembe naj bi obravnavale vprašanja, opredeljena v oceni, kot so predstavljena v delovnem dokumentu služb Komisije, objavljenem 6. maja 2021¹.
- (5) Ocena je pokazala, da uredbi o horizontalnih skupinskih izjemah in horizontalne smernice podjetjem olajšujejo sodelovanje na načine, ki so gospodarsko zaželeni in nimajo škodljivih učinkov z vidika politike varstva konkurence. S tem spodbujajo konkurenco in podjetjem zagotavljajo pravno varnost pri oblikovanju in izvajanju sporazumov o horizontalnem sodelovanju. Uredbi o horizontalnih skupinskih izjemah in horizontalne smernice so dosegle tudi cilj poenostavitve upravnega nadzora, ki ga izvajajo Komisija, nacionalni organi, pristojni za konkurenco, in nacionalna sodišča.
- (6) Vendar je ocena prav tako pokazala, da uredbi in horizontalne smernice niso povsem prilagojene gospodarskemu in družbenemu razvoju iz preteklih desetih let, kot sta digitalizacija in doseganje ciljev trajnosti. Nekatere določbe uredb naj bi bile toge in kompleksne, druge določbe pa nejasne in podjetjem težko razumljive. Ugotovljeno je bilo, da je raven pravne varnosti, ki jo zagotavljajo horizontalne smernice, neenakomerna za različne vrste zajetih sporazumov o horizontalnem sodelovanju.

¹ Glej delovni dokument služb Komisije o oceni uredb o horizontalnih skupinskih izjemah (SWD(2021) 103 final z dne 6. maja 2021): https://ec.europa.eu/competition-policy/system/files/2021-05/HBERs_evaluation_SWD_en.pdf.

- (7) Komisija je od začetka faze ocene učinka junija 2021² zbrala dodatne dokaze o področjih, na katerih so mogoče izboljšave. Izvedla je odprto javno posvetovanje in več ciljno usmerjenih posvetovanj o posameznih vrstah sporazumov o horizontalnem sodelovanju. Organizirala je tudi delavnice za deležnike in naročila pet študij v podporo oceni učinka. Dodatni dokazi so bili zbrani v okviru razprav z deležniki in nacionalnimi organi, pristojnimi za konkurenco. V osnutkih revidiranih uredb o horizontalnih skupinskih izjemah in osnutku horizontalnih smernic so upoštevani vsi doslej zbrani dokazi. Javno posvetovanje o teh osnutkih je sestavni del ugotavljanja dejstev, ki ga je opravila Komisija, in bo podlaga za oceno učinka, na kateri bodo temeljile končne različice revidiranih uredb o horizontalnih skupinskih izjemah in horizontalnih smernic.
- (8) V tem pojasnilu so predstavljene glavne spremembe, predlagane v osnutkih revidiranih uredb o horizontalnih skupinskih izjemah in horizontalnih smernic glede na vrsto sporazumov. Prav tako je pojasnjeno, kako naj bi te spremembe obravnavale vprašanja, opredeljena v oceni, in s tem prispevale k doseganju ciljev uredb in horizontalnih smernic.

2. SPORAZUMI O RAZISKAVAH IN RAZVOJU – PREDLAGANE SPREMEMBE ZA OSNUTEK REVIDIRANE UREDBE O SKUPINSKIH IZJEMAH ZA SPORAZUME O RAZISKAVAH IN RAZVOJU TER POVEZANO POGLAVJE HORIZONTALNIH SMERNIC

- (9) Ocena je pokazala, da besedilo uredbe o skupinskih izjemah za sporazume o raziskavah in razvoju ni dovolj prilagojeno sporazumom za razvoj novih proizvodov, tehnologij in postopkov ter za prizadevanja na področju raziskav in razvoja, ki so v prvi vrsti usmerjena k posebnemu cilju ali namenu (tako imenovani raziskovalno-razvojni poli). Da bi se zagotovilo nadaljnje učinkovito varstvo konkurence, je v osnutku revidirane uredbe o skupinskih izjemah za sporazume o raziskavah in razvoju predlagano, da takšni sporazumi ne bi bili več izvzeti, če bi poleg prizadevanj pogodbenih strank sporazuma o raziskavah in razvoju ostala manj kot tri konkurenčna in primerljiva prizadevanja na področju raziskav in razvoja.
- (10) Da bi se podjetjem olajšalo sodelovanje pri sporazumih o raziskavah in razvoju, zagotovila ustrezna pravna varnost in poenostavil upravni nadzor, je v osnutku revidirane uredbe o skupinskih izjemah za sporazume o raziskavah in razvoju predlagano tudi:
- a. da se poenostavi obdobje odloga, ki se uporablja, če tržni deleži presežejo prag za izvzetje;
 - b. da se doda nekaj novih opredelitev pojmov in pojasni besedilo obstoječih opredelitev;
 - c. da se tržni deleži izračunajo na podlagi predhodnega koledarskega leta ali povprečja predhodnih treh let, odvisno od trga (trenutna uredba o skupinskih izjemah za sporazume o raziskavah in razvoju kot osnovo za izračun predvideva samo predhodno koledarsko leto);
 - d. da se nekoliko spremeni opredelitev „potencialnih konkurentov“ in da se črta sklicevanje na majhno a stalno zviševanje cen;

² Začetna ocena učinka je bila objavljena 7. junija 2021 in je na voljo na: https://ec.europa.eu/competition-policy/system/files/2021-06/HBERs_inception_impact_assessment.pdf.

- e. da se uvede člen o odvzemu ugodnosti, ki temelji na obstoječem jeziku iz uvodnih izjav uredbe o skupinskih izjemah za sporazume o raziskavah in razvoju.
- (11) Poleg tega se v osnutku revidiranih horizontalnih smernic predlaga nov oddelek, v katerem je pojasnjena uporaba uredbe o skupinskih izjemah za sporazume o raziskavah in razvoju, ki naj bi podjetjem pomagal bolje razumeti način delovanja uredbe ter različne koncepte in opredelitve pojmov, ki se v njej uporabljajo.

3. SPORAZUMI O SPECIALIZACIJI – PREDLAGANE SPREMEMBE ZA OSNUTEK REVIDIRANE UREDBE O SKUPINSKIH IZJEMAH ZA SPORAZUME O SPECIALIZACIJI TER POVEZANO POGLAVJE HORIZONTALNIH SMERNIC

- (12) Za pojasnitev negotovosti v zvezi s področjem uporabe uredbe o skupinskih izjemah za sporazume o specializaciji, ki je bila izražena v oceni, osnutek revidirane uredbe predlaga razširitev opredelitve „sporazumov o enostranski specializaciji“, da bi zajemali več kot dve pogodbeni stranki (sedanja uredba se sklicuje izključno na sporazume med dvema pogodbenima strankama). Poleg tega je v osnutku revidiranega besedila predlagano, da bi lahko imeli koristi od varnega pristana horizontalnih smernic horizontalni sporazumi o oddajanju del podizvajalcem na splošno in ne le tisti, katerih namen je razširitev proizvodnje.
- (13) Cilj dodatnih sprememb, predlaganih v osnutku revidirane uredbe o skupinskih izjemah za sporazume o specializaciji in osnutku horizontalnih smernic, je podjetjem olajšati sodelovanje v okviru sporazumov o specializaciji, zagotoviti ustrezno pravno varnost in poenostaviti upravni nadzor. V ta namen je v osnutku revidirane uredbe o skupinskih izjemah za sporazume o specializaciji predlagano:
- a. da se poenostavi obdobje odloga, ki se uporablja, če tržni deleži presežejo prag za izvzetje;
 - b. da se doda nekaj novih opredelitev pojmov in pojasni besedilo obstoječih opredelitev;
 - c. da se tržni deleži izračunajo na podlagi predhodnega koledarskega leta ali povprečja predhodnih treh let, odvisno od trga (trenutna uredba kot osnovo za izračun predvideva samo predhodno koledarsko leto);
 - d. da se nekoliko spremeni opredelitev „potencialnih konkurentov“ in da se črta sklicevanje na majhno a stalno zviševanje cen;
 - e. da se uvede člen o odvzemu ugodnosti, ki temelji na obstoječem jeziku iz uvodnih izjav uredbe o skupinskih izjemah za sporazume o specializaciji;
 - f. da se pojasni uporaba praga za tržne deleže, če se sporazum nanaša na vmesne proizvode.
- (14) Poleg tega so v osnutku revidiranih horizontalnih smernic predlagani:
- a. nov oddelek, v katerem je pojasnjena uporaba uredbe o skupinskih izjemah za sporazume o specializaciji, ki naj bi podjetjem pomagal bolje razumeti način delovanja uredbe ter različne koncepte in opredelitve pojmov, ki se v njej uporabljajo, ter
 - b. navodila za sporazume o souporabi omrežij, ki so poseben primer sporazumov o proizvodnji, v katere so vključene storitve.

4. GLAVNE PREDLAGANE SPREMEMBE DRUGIH POGLAVIJ HORIZONTALNIH SMERNIC

4.1. Uvod horizontalnih smernic

(15) V uvodnem poglavju osnutka revidiranih horizontalnih smernic so predlagani:

- a. prestrukturiranje, da bi se zagotovil bolj logičen potek besedila in da bi se upoštevala vključitev poglavja o sporazumih o trajnostnosti. Poglavje je usklajeno z osnutkom vertikalnih smernic, da se zagotovi skladnost;
- b. dodatna navodila za pomoč podjetjem pri samoocenjevanju njihovih sporazumov na podlagi člena 101(1) Pogodbe, zlasti glede:
 - i. določitve težišča sporazumov o horizontalnem sodelovanju;
 - ii. ključnih konceptov (podjetje, združenje podjetij, usklajeno ravnanje itd.) v skladu z ustrezno sodno prakso;
 - iii. uporabe člena 101(1) za skupna podjetja in njihove matične družbe v skladu z razvojem sodne prakse;
- c. dodatna navodila glede omejevanja konkurence zaradi cilja in zaradi učinka, da bi se upoštevala nedavna sodna praksa.

4.2. Sporazumi o skupni nabavi (poglavje 4)

(16) Da bi poglavje o sporazumih o skupni nabavi še naprej dosegalo svoje cilje, so v njem predlagani:

- a. manjše prestrukturiranje za olajšanje samoocenjevanja;
- b. dodatna pojasnila o vrstah sporazumov o skupni nabavi, pri čemer je tudi izrecno navedeno, da se poglavje uporablja za vse vrste sektorjev. Nadalje je pojasnjeno, da se smernice uporabljajo ne le za dejanske skupne nabave, ampak tudi za skupna pogajanja (vključno s pridobitelji licenc za standardne patente);
- c. razširitev navodil v zvezi z omejevanjem konkurence *zaradi cilja* na podlagi člena 101(1) PDEU, ki pojasnjujejo razliko med karteli kupcev in sporazumi o skupni nabavi;
- d. posodobitev navodil v zvezi z omejevanjem konkurence *zaradi učinka* in vključitev sklicevanja na sodno prakso, v katerem je navedeno, da nekatere pogodbene določbe morda ne spadajo na področje uporabe člena 101(1) PDEU, če so objektivno potrebne za sporazum o skupni nabavi;
- e. pojasnitev scenarija morebitne škode dobaviteljem višje v proizvodni verigi in določitev okoliščin, v katerih je manj verjetno, da se bodo nižje cene prenesle na potrošnike; pojasnitev pogajalskih groženj (in da bi jih bilo treba oceniti tudi glede na učinke);
- f. dodatna pojasnila o prenosu na potrošnike v oddelku o ocenjevanju na podlagi člena 101(3).

4.3. Sporazumi o trgovanju (poglavje 5)

(17) Da bi poglavje o sporazumih o trgovanju še naprej dosegalo svoje cilje, so v osnutku revidiranih horizontalnih smernic predlagani:

- a. dodatna navodila o posebnih pravilih za sporazume o trgovanju s kmetijskimi proizvodi;

- b. dodatna navodila o glavnih tveganjih omejevanja obsega proizvodnje v sporazumih o trgovanju;
- c. dodatna pojasnila o prizadetih trgih in o protikonkurenčnih učinkih;
- d. posebno poglavje o konzorcijih ponudnikov, zlasti o ocenjevanju sporazumov o konzorcijih med pogodbenimi strankami, ki bi lahko posamično sodelovale pri razpisih, in o analizi, ki jo je treba opraviti v takih primerih.

4.4. Izmenjava informacij (poglavje 6)

(18) Da bi poglavje o izmenjavi informacij še naprej dosegalo svoje cilje, so v osnutku revidiranih horizontalnih smernic predlagani:

- a. nova struktura, da se olajša samoocenjevanje;
- b. dodatna navodila v uvodu o različnih vrstah izmenjave informacij, vključno z različnimi vrstami souporabe podatkov;
- c. dodatna navodila v uvodu o izmenjavah v okviru prevzemov in o izmenjavah, ki izhajajo iz regulativnih pobud (EU);
- d. vnaprejšnja opredelitev poslovno občutljivih informacij v oddelku o ocenjevanju na podlagi člena 101(1) Pogodbe. Ta oddelek je bil tudi razširjen z vključitvijo nedavne sodne prakse o t. i. kršitvah zaradi cilja;
- e. dodatna navodila o številnih konceptih, pomembnih za samoocenjevanje, zlasti o „dejansko javnih informacijah/podatkih“, združevanju informacij/podatkov, starosti informacij, enostranskem razkritju, posrednih izmenjavah informacij (vključno s scenariji vozlišč in posrednikov, ki so tretje osebe) in sklicih na nedavno sodno prakso;
- f. novi oddelki z navodili o ukrepih za omejevanje/nadzor načina uporabe podatkov in o dostopu do zbranih informacij.

4.5. Sporazumi o standardizaciji (poglavji 7 in 8)

(19) Da bi poglavje o sporazumih o standardizaciji še naprej dosegalo svoje cilje, je v osnutku revidiranih horizontalnih smernic predlagano, da se uvedejo:

- a. večja prožnost pri analizi učinkov, tako da se v določenih okoliščinah dovoli bolj omejeno sodelovanje pri razvoju standarda;
- b. zahteva po bolj specifičnem razkritju in da se splošno razkritje sprejme kot izjema/manj učinkovit način za doseganje dveh ciljev zagotavljanja (i) ozaveščene izbire tehnologije, ki bo vključena v standard, in (ii) učinkovitega dostopa do rezultatov standarda;
- c. navedba, da sporazumi o razvoju standarda, ki določajo predhodno razkritje najvišje skupne stopnje licenčnine s strani vseh imetnikov pravic intelektualne lastnine, načeloma ne bodo omejevali konkurence v smislu člena 101(1);
- d. več elementov za izvedbo ocene, ali je predlagana licenčnina poštena, razumna in nediskriminatorna;
- e. sklicevanja na ustrezni okvir ocenjevanja za pogajalske skupine za izdajo licenc v poglavju o skupni nabavi;
- f. razdelitev obstoječega poglavja na dve poglavji – eno o sporazumih o standardizaciji (poglavje 7) in eno o splošnih pogojih (poglavje 8).

4.6. Sporazumi o trajnostnosti (poglavje 9)

- (20) Za horizontalne smernice se predlaga poglavje o sporazumih o trajnostnosti. V poglavju je predlagana opredelitev sporazumov o trajnostnosti in pojasnjeno, kdaj taki sporazumi ne bi spadali na področje uporabe člena 101(1). Predlagana so tudi navodila o tem, kako se bodo sporazumi o trajnostnosti ocenjevali, kadar bodo spadali na področje uporabe navedene določbe in bodo lahko upravičeni do individualne izjeme na podlagi člena 101(3).
- (21) Predlagano je, da se posebna pozornost nameni sporazumom, ki določajo standarde trajnostnosti, saj se pričakuje, da bo to najpogostejša oblika sodelovanja za doseganje ciljev trajnostnosti, in ker se standardi trajnostnosti razlikujejo od vrst tehnoloških standardov, obravnavanih v poglavju 7.
