

REVIZIJA UREDBI O HORIZONTALNOM SKUPNOM IZUZEĆU I HORIZONTALNIH SMJERNICA – PREGLED GLAVNIH PREDLOŽENIH IZMJENA

1. UVOD

- (1) Komisija je marec veljače 2022. radi savjetovanja s dionicima objavila nacrt revidiranih uredbi o skupnom izuzeću za sporazume o istraživanju i razvoju i sporazume o specijalizaciji, koje se zajedno nazivaju uredbi o horizontalnom skupnom izuzeću (HBER-i), i popratnih Smjernica o horizontalnim sporazumima o suradnji („Horizontalne smjernice”). Uredbe o horizontalnom skupnom izuzeću prestat će važiti 31. prosinca 2022.
- (2) Horizontalna suradnja kojom se potiče tržišno natjecanje u obliku sporazuma o istraživanju i razvoju te specijalizaciji obuhvaćenih HBER-ima ključna je za digitalnu i zelenu tranziciju i može doprinijeti otpornosti unutarnjeg tržišta. U HBER-ima je utvrđeno da su sporazumi o istraživanju i razvoju te sporazumi o specijalizaciji koji ispunjavaju određene uvjete izuzeti od primjene članka 101. stavka 1. Ugovora jer se pretpostavlja da ispunjavaju zahtjeve za izuzeće iz članka 101. stavka 3. Ugovora. HBER-ima se stoga stvara sigurna luka za te kategorije sporazuma.
- (3) U Horizontalnim smjernicama navedene su smjernice za tumačenje i primjenu HBER-a te za samoocjenjivanje usklađenosti s člankom 101. stavkom 1. i člankom 101. stavkom 3. Ugovora za sporazume o istraživanju i razvoju te specijalizaciji, ali i za druge vrste horizontalnih sporazuma o suradnji koje HBER-i nisu izuzeli. To uključuje sporazume o nabavi, komercijalizaciji, standardizaciji i sporazume sa standardnim odredbama, ali i općenito razmjenu informacija.
- (4) Svrha je savjetovanja prikupiti povratne informacije dionika o predloženom i. nacrtu revidiranih HBER-a i ii. nacrtu revidiranih Horizontalnih smjernica. Predloženim izmjenama nastoje se riješiti pitanja utvrđena u evaluaciji, kako su navedena u radnom dokumentu službi Komisije objavljenom 6. svibnja 2021.¹
- (5) Evaluacija je pokazala da HBER-i i Horizontalne smjernice poduzetnicima olakšavaju suradnja na ekonomski poželjne načine bez negativnih posljedica sa stajališta politike tržišnog natjecanja. Njima se promiče tržišno natjecanje i pruža pravna sigurnost poduzetnicima za osmišljavanje i provedbu horizontalnih sporazuma o suradnji. HBER-ima i Horizontalnim smjernicama ostvaren je i cilj pojednostavnjenja administrativnog nadzora koji provode Komisija, nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje i nacionalni sudovi.
- (6) Međutim, evaluacija je pokazala i da HBER-i i Horizontalne smjernice nisu u potpunosti prilagođeni gospodarskim i društvenim kretanjima u posljednjih deset godina, kao što su digitalizacija i ostvarivanje ciljeva održivosti. Pokazalo se da su neke odredbe iz HBER-a nefleksibilne i složene, dok su druge nejasne i teško razumljive poduzetnicima. Utvrđeno je da je razina pravne sigurnosti predviđena Horizontalnim smjernicama neujednačena za različite vrste horizontalnih sporazuma o suradnji iz tih smjernica.

¹ Vidjeti radni dokument službi Komisije, Evaluacija uredbi o horizontalnom skupnom izuzeću, SWD(2021) 103 final od 6. svibnja 2021., https://ec.europa.eu/competition-policy/system/files/2021-05/HBERs_evaluation_SWD_en.pdf

- (7) Od pokretanja faze procjene učinka u lipnju 2021.² Komisija je prikupila dodatne dokaze o područjima u kojima su potrebna poboljšanja. Provela je otvoreno javno savjetovanje i nekoliko ciljanih savjetovanja o posebnim vrstama horizontalnih sporazuma o suradnji. Komisija je organizirala i radionice za dionike i naručila pet popratnih studija za procjenu učinka. Dodatni dokazi prikupljeni su u raspravama s dionicima i nacionalnim tijelima nadležnima za tržišno natjecanje. U nacrtu revidiranih HBER-a i Horizontalnih smjernica uzimaju se u obzir svi dosad prikupljeni dokazi. Javno savjetovanje o tim nacrtima sastavni je dio Komisijina utvrđivanja činjenica. Zaključci će biti ugrađeni u procjenu učinka na kojoj će se temeljiti konačne verzije revidiranih HBER-a i Horizontalnih smjernica.
- (8) U ovom se objašnjenju navode glavne izmjene predložene u nacrtu revidiranih HBER-a i Horizontalnih smjernica po vrsti sporazuma te se objašnjava kako se tim promjenama nastoje riješiti problemi utvrđeni u evaluaciji i tako pridonijeti postizanju ciljeva HBER-a i Horizontalnih smjernica.

2. SPORAZUMI O ISTRAŽIVANJU I RAZVOJU – IZMJENE PREDLOŽENE ZA NACRT REVIDIRANE UREDBE O SKUPNOM IZUZEĆU ZA SPORAZUME O ISTRAŽIVANJU I RAZVOJU I POPRATNO POGLAVLJE HORIZONTALNIH SMJERNICA

- (9) Evaluacija je pokazala da tekst Uredbe o skupnom izuzeću za sporazume o istraživanju i razvoju nije dovoljno prilagođen sporazumima za razvoj novih proizvoda, tehnologija i procesa te nastojanjima u području istraživanja i razvoja koja su prvenstveno usmjerena na određeni cilj ili svrhu (takozvani „stupovi za istraživanje i razvoj”). Kako bi se osigurala kontinuirana učinkovita zaštita tržišnog natjecanja, u nacrtu revidirane Uredbe o skupnom izuzeću za sporazume o istraživanju i razvoju predlaže se da se takvi sporazumi više ne izuzimaju ako bi uz nastojanja sudionika sporazuma o istraživanju i razvoju preostala manje od tri konkurentna nastojanja u tom području koja su usporediva s njima.
- (10) Kako bi se poduzetnicima olakšala suradnja u sporazumima o istraživanju i razvoju, pružila odgovarajuća pravna sigurnost i pojednostavnio administrativni nadzor, u nacrtu revidirane Uredbe o skupnom izuzeću za sporazume o istraživanju i razvoju predlaže se i sljedeće:
- a. pojednostavniti razdoblje odgode koje se primjenjuje ako se tržišni udjeli povećaju iznad praga za izuzeće;
 - b. dodati nove definicije i pojasniti tekst postojećih;
 - c. izračunati tržišne udjele na temelju prethodne kalendarske godine ili prosjeka za tri prethodne godine, ovisno o tržištu (sadašnja Uredba o skupnom izuzeću za sporazume o istraživanju i razvoju predviđa samo prethodnu kalendarsku godinu kao osnovu za izračun);
 - d. neznatno izmijeniti definiciju „potencijalnih konkurenata” kako bi se izbrisalo upućivanje na malo, ali trajno povećanje cijena;
 - e. uvesti članak o ukidanju pogodnosti koji se temelji na postojećem tekstu iz uvodnih izjava Uredbe o skupnom izuzeću za sporazume o istraživanju i razvoju.

² Početna procjena učinka objavljena je 7. lipnja 2021. i dostupna na sljedećoj poveznici: https://ec.europa.eu/competition-policy/system/files/2021-06/HBERs_inception_impact_assessment.pdf

- (11) Osim toga, u nacrtu revidiranih Horizontalnih smjernica predlaže se novi odjeljak u kojem se objašnjava primjena Uredbe o skupnom izuzeću za sporazume o istraživanju i razvoju kako bi se poduzetnicima pomoglo da bolje razumiju kako funkcionira i različite koncepte i definicije koji se u njoj upotrebljavaju.

3. SPORAZUMI O SPECIJALIZACIJI – IZMJENE PREDLOŽENE ZA NACRT REVIDIRANE UREDBE O SKUPNOM IZUZEĆU ZA SPORAZUME O SPECIJALIZACIJI I POPRATNO POGLAVLJE HORIZONTALNIH SMJERNICA

- (12) Kako bi se izbjegla nesigurnost u pogledu područja primjene Uredbe o skupnom izuzeću za sporazume o specijalizaciji koja je istaknuta u evaluaciji, u nacrtu te revidirane uredbe predlaže se proširenje definicije „jednostranih sporazuma o specijalizaciji” kako bi se obuhvatilo više od dva sudionika (sadašnja uredba strogo se odnosi na sporazume između dva sudionika). Nadalje, u nacrtu revidiranih tekstova predlaže se da horizontalni sporazumi o podugovaranju, općenito, a ne samo oni s ciljem proširenja proizvodnje, mogu imati koristi od „sigurne luke” iz Horizontalnih smjernica.
- (13) Dodatnim izmjenama predloženima u nacrtu revidirane Uredbe o skupnom izuzeću za sporazume o specijalizaciji i Horizontalnih smjernica nastoji se poduzetnicima olakšati suradnja u sporazumima o specijalizaciji, pružiti odgovarajuća pravna sigurnost i pojednostavniti administrativni nadzor. U tu svrhu u nacrtu revidirane Uredbe o skupnom izuzeću za sporazume o specijalizaciji predlaže se sljedeće:
- a. pojednostavniti razdoblje odgode koje se primjenjuje ako se tržišni udjeli povećaju iznad praga za izuzeće;
 - b. dodati nove definicije i pojasniti tekst postojećih;
 - c. izračunati tržišne udjele na temelju prethodne kalendarske godine ili prosjeka za tri prethodne godine, ovisno o tržištu (sadašnja uredba o skupnom izuzeću predviđa samo prethodnu kalendarsku godinu kao osnovu za izračun);
 - d. neznatno izmijeniti definiciju „potencijalnih konkurenata” kako bi se izbrisalo upućivanje na malo, ali trajno povećanje cijena;
 - e. uvesti članak o ukidanju koji se temelji na postojećem tekstu iz uvodnih izjava Uredbe o skupnom izuzeću za sporazume o specijalizaciji;
 - f. pojasniti kako se prag tržišnog udjela primjenjuje ako se sporazum odnosi na poluproizvode.
- (14) Osim toga, u nacrtu revidiranih Horizontalnih smjernica predlaže se sljedeće:
- a. novi odjeljak u kojem se objašnjava primjena Uredbe o skupnom izuzeću za sporazume o specijalizaciji kako bi se poduzetnicima pomoglo da bolje razumiju kako funkcionira i različite koncepte i definicije koji su njome uvedeni, kao i
 - b. smjernice o sporazumima o dijeljenju mreže kao konkretan primjer sporazuma o proizvodnji u koje su uključene usluge.

4. GLAVNE PREDLOŽENE IZMJENE OSTALIH POGLAVLJA HORIZONTALNIH SMJERNICA

4.1. Uvod Horizontalnih smjernica

- (15) U uvodnom poglavlju nacrtu revidiranih Horizontalnih smjernica predlaže se:

- a. restrukturiranje kako bi se osigurao logičniji slijed i uzelo u obzir dodavanje poglavlja o sporazumima o održivosti. Poglavlje je usklađeno s nacrtom Vertikalnih smjernica kako bi se osigurala dosljednost;
- b. dodatne smjernice za pomoć poduzetnicima u samoocjenjivanju njihovih sporazuma na temelju članka 101. stavka 1. Ugovora, posebno u pogledu:
 - i. određivanje težišta sporazuma o horizontalnoj suradnji;
 - ii. ključnih koncepata (poduzetnik, udruženje poduzetnika, usklađeno djelovanje itd.), u skladu s relevantnom sudskom praksom;
 - iii. primjene članka 101. stavka 1. na zajedničke pothvate i njihova matična društva, odražavajući razvoj sudske prakse.
- c. dodatne smjernice o ograničenjima s obzirom na cilj i posljedicu kako bi se uključila nedavna sudska praksa.

4.2. Sporazumi o zajedničkoj nabavi (poglavlje 4.)

(16) Kako bi nastavilo ispunjavati svoje ciljeve, u poglavlju o sporazumima o zajedničkoj nabavi predlaže se sljedeće:

- a. neznatno restrukturiranje kako bi se olakšalo samoocjenjivanje;
- b. dodatna pojašnjenja o vrstama sporazuma o zajedničkoj nabavi, ističući da se poglavlje primjenjuje na sve vrste sektora. Dodatno je pojašnjeno da se smjernice ne primjenjuju samo na stvarne zajedničke nabave, nego i na zajedničke pregovore (uključujući i one koje provode stjecatelji licencije patenata bitnih za norme);
- c. proširenje smjernica o ograničenjima *s obzirom na cilj* u skladu s člankom 101. stavkom 1. uz pojašnjenje razlike između kartela kupaca i sporazuma o zajedničkoj nabavi;
- d. ažuriranje smjernica o ograničenjima *s obzirom na posljedicu* i dodavanje upućivanja na sudsku praksu, navodeći da određene ugovorne odredbe mogu biti izvan područja primjene članka 101. stavka 1. UFEU-a ako je to objektivno potrebno za sporazum o zajedničkoj nabavi;
- e. pojašnjenje scenarija potencijalne štete za dobavljače na početku proizvodnog lanca i utvrđivanje okolnosti u kojima je manje vjerojatno da će se niže cijene prenijeti na potrošače; objašnjenje pregovaračkih prijetnji (i da bi ih trebalo ocijeniti i s obzirom na posljedicu);
- f. dodatna objašnjenja u odjeljku o ocjenjivanju u skladu s člankom 101. stavkom 3. o prijenosu na potrošače.

4.3. Sporazumi o komercijalizaciji (poglavlje 5.)

(17) Kako bi nastavilo ispunjavati svoje ciljeve, u poglavlju o sporazumima o komercijalizaciji u nacrtu revidiranih Horizontalnih smjernica predlaže se sljedeće:

- a. dodatne smjernice o posebnim pravilima za sporazume o komercijalizaciji poljoprivrednih proizvoda;
- b. dodatne smjernice o glavnim rizicima ograničenja proizvodnje u okviru sporazuma o komercijalizaciji;
- c. dodatna pojašnjenja o pogođenim tržištima i protutržišnim učincima;

- d. poseban odjeljak o konzorcijima koji sudjeluju u nadmetanju, a posebno o ocjenjivanju sporazuma o konzorciju između sudionika koji bi mogli pojedinačno sudjelovati u ponudama te o analizi koju treba provesti u takvim slučajevima.

4.4. Razmjena informacija (poglavlje 6.)

(18) Kako bi nastavilo ispunjavati svoje ciljeve, u poglavlju o razmjeni informacija u nacrtu revidiranih Horizontalnih smjernica predlaže se sljedeće:

- a. nova struktura kako bi se olakšalo samoocjenjivanje;
- b. dodatne smjernice u uvodu o različitim vrstama razmjene informacija, uključujući različite vrste dijeljenja podataka;
- c. dodatne smjernice u uvodu o razmjenama u kontekstu stjecanja i o razmjenama koje proizlaze iz regulatornih inicijativa (EU-a);
- d. preliminarno utvrđivanje poslovno osjetljivih informacija u odjeljku o ocjenjivanju na temelju članka 101. stavka 1. Ugovora. Taj je odjeljak proširen kako bi uključivao i nedavnu sudsku praksu o takozvanim povredama s obzirom na cilj;
- e. dodatne smjernice o mnogim konceptima relevantnima za samoocjenjivanje, posebno o „stvarno javnim informacijama/podacima”, objedinjavanju informacija/podataka, starosti informacija, jednostranom otkrivanju, neizravnim razmjenama informacija (uključujući model koji se temelji na mreži s čvorištima (engl. hub and spoke model) i koordinatoru koji su treće strane) te upućivanja na nedavnu sudsku praksu;
- f. novi odjeljci sa smjernicama o mjerama za ograničavanje/kontrolu upotrebe podataka i o pristupu prikupljenim informacijama.

4.5. Sporazumi o standardizaciji (poglavlja 7. i 8.)

(19) Kako bi nastavilo ispunjavati svoje ciljeve, u poglavlju o sporazumima o standardizaciji u nacrtu revidiranih Horizontalnih smjernica predlaže se sljedeće:

- a. veća fleksibilnost u analizi učinaka omogućivanjem u određenim okolnostima ograničenijeg sudjelovanja u razvoju standarda;
- b. zahtjev za konkretnije objavljivanje informacija i prihvatanje općenitog objavljivanja informacija kao iznimke/manje učinkovitog načina za postizanje dvaju ciljeva: osiguravanja i. informiranog odlučivanja o tehnologiji koju treba uključiti u standard i ii. učinkovitog pristupa rezultatu standarda;
- c. upućivanje na to da standardni sporazumi o razvoju kojima se predviđa *ex ante* objava maksimalne stope akumulirane licencijske naknade od strane svih nositelja prava intelektualnog vlasništva u načelu neće ograničiti tržišno natjecanje u smislu članka 101. stavka 1. ;
- d. više elemenata za ocjenjivanje je li predložena naknada stjecatelja licencije određena na temelju poštenih, razumnih i nediskriminacijskih uvjeta (FRAND);
- e. upućivanja na relevantni okvir za ocjenjivanje za pregovaračke skupine za licenciranje u poglavlju o zajedničkoj nabavi;
- f. podjela postojećeg poglavlja na dva poglavlja: jedno o sporazumima o standardizaciji (poglavlje 7.) i jedno o standardnim uvjetima (poglavlje 8.).

4.6. Sporazumi o održivosti (poglavlje 9.)

- (20) Za Horizontalne smjernice predlaže se poglavlje o sporazumima o održivosti. U poglavlju se predlaže definicija sporazuma o održivosti i objašnjava kada takvi sporazumi ne bi bili obuhvaćeni područjem primjene članka 101. stavka 1. U poglavlju se predlažu i smjernice o tome kako će se ocjenjivati sporazumi o održivosti kada su obuhvaćeni područjem primjene te odredbe i kako mogu ispuniti uvjete za pojedinačno izuzeće u skladu s člankom 101. stavkom 3.
- (21) Posebna se pozornost treba posvetiti sporazumima kojima se utvrđuju standardi održivosti jer se očekuje da će to biti najčešći oblik suradnje za ostvarivanje ciljeva održivosti i zato što se standardi održivosti razlikuju od vrsta tehnoloških standarda navedenih u poglavlju 7.
