



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 1.6.2023
SWD(2023) 168 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF RAPPORTEN OM KONSEKVENSANALYSEN

[...]

Ledsagedokument til

KOMMISSIONENS MEDDELELSE

**Godkendelse af indholdet af et udkast til Meddelelse fra Kommissionen
Retningslinjer for anvendelsen af artikel 101 i traktaten om Den Europæiske Unions
funktionsmåde på horisontale samarbejdsaftaler**

**KOMMISSIONENS FORORDNING (EU) .../... af XXX om anvendelse af artikel 101,
stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde på visse kategorier af
forsknings- og udviklingsaftaler**

**KOMMISSIONENS FORORDNING (EU) .../... af XXX om anvendelse af artikel 101,
stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde på visse kategorier af
specialiseringsaftaler**

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

Resumé
Konsekvensanalyse, der ledsager de reviderede horisontale gruppefritagelsesforordninger og de reviderede retningslinjer for horisontale samarbejdsaftaler ("horisontale retningslinjer")
A. Behov for handling
Hvad er problemstillingen, og hvorfor er det et problem på EU-plan?
Evalueringen bekræftede, at de horisontale gruppefritagelsesforordninger og de horisontale retningslinjer er nyttige værktøjer, der i høj grad gør det lettere selv at vurdere horisontale aftaler i henhold til EU's konkurrencelovgivning. Evalueringen identificerede imidlertid også visse områder, hvor reglerne ikke fungerer godt, eller ikke så godt, som de kunne. Det blev derfor anset for relevant at revidere de horisontale gruppefritagelsesforordninger og de horisontale retningslinjer efter en konsekvensanalyse af de foreslåede ændringer. Der blev identificeret to hovedproblemer. For det første viste evalueringen, at små og mellemstore virksomheder ("SMV'er") har vanskeligt ved ud fra de horisontale gruppefritagelsesforordninger selv at vurdere, om deres forsknings- og udviklingsaftaler og deres specialiseringsaftaler overholder traktatens artikel 101. Forsknings- og udviklingssamarbejde og specialiseringssamarbejde er vigtigt for SMV'er, da samarbejde med andre SMV'er eller med større virksomheder kan give dem adgang til ressourcer, finansiering og viden. I forbindelse med et muligt forsknings- og udviklingssamarbejde eller specialiseringssamarbejde kan usikkerhed om overholdelsen føre til, at samarbejdet opgives med forspildte muligheder og forsinket innovation til følge. SMV'er rapporterede, at de havde særlig vanskeligt ved at anvende definitionerne i de horisontale gruppefritagelsesforordninger, afgrænse relevante markeder og beregne markedsandele samt ved at fortolke betingelserne for fritagelse i forordningen om anvendelse af traktatens artikel 101, stk. 3, på visse kategorier af forsknings- og udviklingsaftaler ("gruppefritagelsesforordningen om forsknings- og udviklingsaftaler"). SMV'er er derfor ofte afhængige af dyr ekstern støtte til rådighed for at kunne vurdere, om deres samarbejde overholder konkurrencelovgivningen. For det andet er der bekymring for, at konkurrencen inden for innovation måske ikke er tilstrækkeligt beskyttet i visse tilfælde, hvor virksomheder indgår forsknings- og udviklingsaftaler, hvor det ikke er muligt at beregne markedsandele. Gruppefritagelsesforordningen om forsknings- og udviklingsaftaler skaber en "safe harbour" for forsknings- og udviklingsaftaler, hvor parternes samlede markedsandel ikke overstiger 25 % af markedet eller markederne for produkter eller teknologier, som vil blive forbedret, erstattet eller afløst af de produkter eller teknologier, der er resultatet af den fælles forskning og udvikling. Virksomheder kan imidlertid også indgå forsknings- og udviklingsaftaler med henblik på udvikling af produkter eller teknologier, som ikke vil forbedre eller afløse eksisterende produkter eller teknologier, men som vil skabe et helt nyt marked. Sådanne forsknings- og udviklingsaftaler behandles i øjeblikket i gruppefritagelsesforordningen om forsknings- og udviklingsaftaler som aftaler mellem virksomheder, der ikke er konkurrenter, og de kan derfor falde ind under gruppefritagelsen uden nogen betingelse vedrørende den konkurrencemæssige dynamik på forsknings- og udviklingsniveau. Virksomhederne konkurrerer imidlertid på forsknings- og udviklingsstadiet om at vinde kapløbet om at bringe produkter og teknologier på markedet. I særlige tilfælde kan forsknings- og udviklingsaftaler om udvikling af produkter eller teknologier, der vil skabe et helt nyt marked, derfor begrænse konkurrencen inden for innovation uden at opfylde betingelserne i traktatens artikel 101, stk. 3.
Hvilke resultater skal der opnås?

Initiativets overordnede mål er et gøre det lettere for virksomheder at samarbejde på måder, der er økonomisk ønskværdige og uden negative virkninger set ud fra et konkurrencepolitisk synspunkt. Sideløbende hermed har initiativet også til formål at forenkle Kommissionens, de nationale konkurrencemyndigheders og de nationale domstoles administrative kontrol.

Hvad er merværdien ved at handle på EU-plan (nærhedsprincip)?

I henhold til traktatens artikel 3 har EU enekompetence til at fastsætte de konkurrenceregler, der er nødvendige for det indre markeds funktion. De horisontale gruppefritagelsesforordninger skaber en "safe harbour" i forhold til EU's konkurrencelovgivning, som kun kan gives på EU-plan. Hvad angår nødvendigheden af og merværdien ved at vedtage reviderede horisontale gruppefritagelsesforordninger frem for at lade de horisontale gruppefritagelsesforordninger udløbe viser evalueringen, at de horisontale gruppefritagelsesforordninger gør det lettere selv at vurdere, øger retssikkerheden for virksomheder, der indgår forsknings- og udviklingsaftaler og specialiseringsaftaler, og skaber en fælles ramme for de nationale konkurrencemyndigheders og de nationale domstoles anvendelse af traktatens artikel 101 på disse typer aftaler.

B. Løsninger

Hvilke løsninger er overvejet for at nå målene? Foretrækkes en bestemt løsning?

Referencescenariet for hvert af de to områder, der er genstand for konsekvensanalysen, er at opretholde de regler og retningslinjer, der er fastsat i de horisontale gruppefritagelsesforordninger fra 2010 og de horisontale retningslinjer (**referencescenariet** for begge områder).

Muligheder for at **lette SMV'ers anvendelse af de horisontale gruppefritagelsesforordninger**: **Løsning 1** indebærer en særlig fritagelse i begge horisontale gruppefritagelsesforordninger for aftaler indgået af SMV'er. Fritagelsen vil være underlagt visse kriterier, der er udviklet specielt for SMV'er, for at undgå, at disse skal afgrænse relevante markeder eller beregne markedsandele i forbindelse med vurderingen af deres aftaler. **Løsning 2** vil, for forsknings- og udviklingsaftaler indgået af SMV'er, begrænse eller fjerne den eller de adgangsbetingelser i artikel 3, stk. 2 og 3, i gruppefritagelsesforordningen om forsknings- og udviklingsaftaler, som pålægger parterne i sådanne aftaler at give fuld adgang til de endelige resultater af den fælles forskning og udvikling samt adgang til allerede eksisterende knowhow, for at de pågældende aftaler kan falde ind under gruppefritagelsen. **Løsning 3** tager sigte på at udvide anvendelsesområdet for gruppefritagelsesforordningen om specialiseringsaftaler ved at udvide definitionen af ensidig specialisering til at omfatte aftaler, der indgås mellem mere end to virksomheder. Dette vil især være relevant for SMV'er, da en effektiv specialisering på grund af deres størrelse og begrænsede ressourcer kan kræve samarbejde mellem mere end to parter.

Den **foretrukne løsning er løsning 3**. Denne løsning vil blive kombineret med indførelsen af præciseringer i de horisontale retningslinjer. Løsning 3 er tættest på at opfylde målene om at sikre en effektiv beskyttelse af konkurrencen og skabe tilstrækkelig retssikkerhed. Udvidelsen af anvendelsesområdet for gruppefritagelsesforordningen om specialiseringsaftaler under **løsning 3** og præciseringerne vil også bidrage til at forenkle Kommissionens, de nationale konkurrencemyndigheders og de nationale domstoles administrative kontrol.

Løsninger vedrørende det **potentielt utilstrækkelige beskyttelsesniveau for konkurrencen inden for innovation**: Med **løsning 1** indføres der en ny tærskel for fritagelsen af forsknings- og udviklingsaftaler, for hvilke det ikke er muligt at beregne markedsandele på det tidspunkt, hvor aftalen indgås. Denne tærskel vil være knyttet til den konkurrencemæssige dynamik på forsknings- og udviklingsniveau, dvs. omfanget af resterende konkurrence på forsknings- og

udviklingsniveau. **Løsning 2** vil opretholde fritagelsen for forsknings- og udviklingsaftaler, for hvilke det ikke er muligt at beregne markedsandele på det tidspunkt, hvor aftalen indgås, med forbehold af de øvrige betingelser i gruppefritagelsesforordningen om forsknings- og udviklingsaftaler (f.eks. betingelser vedrørende adgang til resultaterne af forskning og udvikling, fravær af alvorlige konkurrencebegrænsninger osv.), uden at der indføres en ny tærskel. Med løsning 2 vil der dog blive indsat en ny bestemmelse i gruppefritagelsesforordningen om forsknings- og udviklingsaftaler, hvori der henvises til Kommissionens og de nationale konkurrencemyndigheders beføjelse til at inddrage fritagelsen i tilfælde, hvor en individuel forsknings- og udviklingsaftale ikke opfylder betingelserne i traktatens artikel 101, stk. 3, navnlig når den eliminerer konkurrencen inden for innovation. Den foretrukne løsning er **løsning 2**. Løsning 2 er tættest på at opfylde målene om at sikre en effektiv beskyttelse af konkurrencen og skabe retssikkerhed uden at give anledning til administrative omkostninger og overholdelsesomkostninger, der ikke står i forhold til det konstaterede problem.

Hvad er de forskellige interessenters synspunkter? Hvem støtter hvilken løsning?

Der har været afholdt flere høringer i forbindelse med løsningerne vedrørende de horisontale gruppefritagelsesforordninger: en høring om den indledende konsekvensanalyse, en åben offentlig høring baseret på et onlinespørgeskema, målrettede spørgeskemaer om specifikke spørgsmål, en målrettet høring af de nationale konkurrencemyndigheder, tre ekspertrapporter, en workshop om forsknings- og udviklingsaftaler og specialiseringsaftaler, en åben offentlig høring baseret på offentliggørelsen af udkast til reviderede horisontale gruppefritagelsesforordninger og udkast til reviderede horisontale retningslinjer samt en workshop om revisionen af gruppefritagelsesforordningen om forsknings- og udviklingsaftaler. Alle kategorier af interessenter har generelt udtrykt tilfredshed med revisionen af de horisontale gruppefritagelsesforordninger og de horisontale retningslinjer.

Med hensyn til mulighederne for at **lette anvendelsen af de horisontale gruppefritagelsesforordninger for SMV'er** gav kun få interessenter udtryk for synspunkter. De eksperter, der blev hørt, argumenterede imod indførelsen af en **særlig fritagelse for forsknings- og udviklingsaftaler og specialiseringsaftaler indgået af SMV'er (løsning 1)** og **begrænsningen eller fjernelsen af betingelserne i gruppefritagelsesforordningen om forsknings- og udviklingsaftaler for forsknings- og udviklingsaftaler indgået af SMV'er (løsning 2)**. De nationale konkurrencemyndigheder tilkendegav, at de pga. manglede erfaring ikke så sig i stand til at udtrykke en klar præference. Udvidelsen af **definitionen af ensidige specialiseringsaftaler** til at omfatte mere end to parter (**løsning 3**) blev afprøvet gennem offentliggørelsen af udkastet til de reviderede tekster og mødt med udbredt godkendelse blandt de interessenter, der indsendte synspunkter.

Med hensyn til løsningerne for et **potentielt utilstrækkeligt beskyttelsesniveau for konkurrencen inden for innovation** gav interessenterne generelt udtryk for en klar præference for løsning 2. **Løsning 1**, nemlig en ny tærskel knyttet til den konkurrencemæssige dynamik på forsknings- og udviklingsniveau for forsknings- og udviklingsaftaler, for hvilke det ikke er muligt at beregne markedsandele, vil i princippet øge beskyttelsen af konkurrencen ved at mindske muligheden for, at denne kategori af forsknings- og udviklingsaftaler kan drage fordel af en "safe harbour" i tilfælde, hvor aftalen kan skade konkurrencen inden for innovation. Ifølge resultaterne af konsekvensanalysen vil dette imidlertid ske på bekostning af muligheden for selv at foretage mere komplekse vurderinger og betyde mindre retssikkerhed for virksomheder, der påtænker at indgå denne kategori af forsknings- og udviklingsaftaler. **Løsning 2** vil opretholde det nuværende niveau af retssikkerhed for denne kategori af forsknings- og udviklingsaftaler og samtidig øge

bevidstheden om muligheden for, at sådanne aftaler i visse scenarioer kan skade konkurrencen inden for innovation, i hvilket tilfælde konkurrencemyndighederne kan inddrage gruppefritagelsen.

C. Den foretrukne løsnings virkninger

Hvilke fordele er der ved den foretrukne løsning?

I relation til **lettelsen af anvendelsen af de horisontale gruppefritagelsesforordninger for SMV'er** er den vigtigste fordel ved den foretrukne løsning, at den øger retssikkerheden ved at bevare markedsandelstærsklerne og tilføje yderligere vejledning om anvendelsen af disse tærskler, de alvorlige konkurrencebegrænsninger og betingelserne for fritagelse i de horisontale retningslinjer. Desuden vil denne løsning bevare konkurrencen på markedet.

I relation til det **potentielt utilstrækkelige beskyttelsesniveau for konkurrencen inden for innovation** er den vigtigste fordel ved den foretrukne løsning, at den øger bevidstheden om eventuelle konkurrenceproblemer, samtidig med at retssikkerheden bevares. Den vil derfor ikke skabe administrative omkostninger og overholdelsesomkostninger, der ikke står i forhold til det konstaterede problem.

Hvilke omkostninger er der ved den foretrukne løsning?

I relation til **SMV'er** fører den foretrukne løsning til et fald i omkostningerne dels som følge af udvidelsen af begrebet specialiseringsaftaler til at omfatte flere parter end på nuværende tidspunkt, dels på grund af den øgede retssikkerhed og de præciseringer, der er indføjet i de horisontale retningslinjer.

I relation til **beskyttelsen af konkurrencen inden for innovation** vil den foretrukne løsning sandsynligvis ikke øge virksomhedernes administrative omkostninger eller overholdelsesomkostninger.

Hvordan påvirker den foretrukne løsning SMV'erne og konkurrenceevnen?

I relation til **SMV'er og konkurrencen inden for innovation** har de foretrukne løsninger den fordel, at virksomhederne fortsat kan anvende de samme regler og ikke vil skulle tilpasse sig ny lovgivning, og at de vil nyde godt af øget retssikkerhed i form af præciseringer vedrørende anvendelsen af de horisontale gruppefritagelsesforordninger i de horisontale retningslinjer.

Udvidelsen af begrebet ensidig specialisering tager højde for, at den økonomiske virkelighed undertiden kan kræve samarbejde med mere end én anden part, hvis der skal opnås tilstrækkelige stordriftsfordele til at være konkurrencedygtig. Dette vil få stor betydning for SMV'er, lette deres markedsadgang og mindske de risici, som de måske er mindre i stand til at imødegå end deres større konkurrenter. De negative virkninger for det indre marked er begrænsede, da den samlede markedsandelstærskel på 20 % ikke ændres.

Desuden vil den nye bestemmelse i gruppefritagelsesforordningen om forsknings- og udviklingsaftaler, der henviser til Kommissionens og de nationale konkurrencemyndigheders beføjelse til at inddrage gruppefritagelsen, sammen med den supplerende vejledning om de scenarioer, hvor denne beføjelse sandsynligvis vil blive anvendt, øge bevidstheden om denne beføjelse og de risici, der er forbundet med at indgå aftaler, der skader konkurrencen på forsknings- og udviklingsniveau.

Vil den foretrukne løsning få væsentlige virkninger for de nationale budgetter og myndigheder?

Overordnet set vil initiativet ikke få væsentlige praktiske konsekvenser for de nationale myndigheders håndhævelse af kartel- og monopolreglerne. Det skyldes, at det ikke grundlæggende ville ændre den centrale struktur og vurderingsramme, der er fastlagt med de

horisontale gruppefritagelsesforordninger (f.eks. begreberne alvorlige konkurrencebegrænsninger og markedsandelstærskler). Desuden vil initiativet som sådan ikke have nogen indvirkning på de nationale budgetter.
Vil den foretrukne løsning få andre væsentlige virkninger?
Ud over den direkte betydning for virksomhederne, konkurrencen og det indre marked forventes hver af de foretrukne løsninger at have indirekte virkninger for forbrugerne, som vil drage fordel af mere innovation og flere valgmuligheder, hvis konkurrencen på forsknings- og udviklingsniveau opretholdes. Desuden vil markedsandelstærsklerne, betingelserne for fritagelse og listerne over alvorlige konkurrencebegrænsninger sikre, at effektivitetsgevinsterne som følge af forsknings- og udviklingsaftalerne og specialiseringsaftalerne når ud til de endelige forbrugere og opvejer eventuelle ulemper.
Proportionalitetsprincippet
Den foretrukne løsning for hvert regelområde vil være proportional, da den ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at justere anvendelsesområdet for den "safe harbour", som de horisontale gruppefritagelsesforordninger skaber.
D. Opfølgning
Hvornår vil foranstaltningen blive taget op til fornyet overvejelse?
Disse initiativer skal efter planen være i kraft i 12 år. Kommissionen vil løbende overvåge, hvordan de reviderede regler fungerer, dels gennem sin egen og de nationale konkurrencemyndigheders håndhævelsespraksis, dels ved at overvåge fortolkningsspørgsmål, der opstår ved de nationale domstole og Unionens retsinstanser, og gennem uformelle kontakter med interessenter. Senest i juni 2031 vil Kommissionen gøre status over, hvordan de reviderede regler fungerer, og udarbejde en evalueringsrapport, bl.a. på grundlag af de oplysninger, der er indsamlet gennem nævnte overvågning.