

Bryssel 1.6.2023
SWD(2023) 168 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTENARVIOINNISTA

[...]

Oheisasiakirja

KOMISSION TIEDONANTO

Suuntaviivat Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 artiklan soveltamisesta horisontaalista yhteistyötä koskeviin sopimuksiin - Komission tiedonanto luonnoksen sisällön hyväksyminen

KOMISSION ASETUS (EU) .../..., annettu XXX, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 artiklan 3 kohdan soveltamisesta tutkimus- ja kehityssopimusten tiettyihin ryhmiin

KOMISSION ASETUS (EU) .../..., annettu XXX, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 artiklan 3 kohdan soveltamisesta erikoistumissopimusten tiettyihin ryhmiin

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

Vaikutustenarvioinnin tiivistelmä
Horisontaalisten ryhmäpoikkeusasetusten ('horisontaalipoikkeusten') ja horisontaalisia yhteistyösopimuksia koskevien suuntaviivojen ('horisontaalisuuntaviivojen') tarkistukseen liittyvä vaikutustenarviointi
A. Toimenpiteen tarve
Mikä on ongelma ja miksi se on ongelma EU:n tasolla?
Arviointi vahvisti, että horisontaalipoikkeukset ja horisontaalisuuntaviivat ovat hyödyllisiä tapoja helpottaa merkittävästi horisontaalisten sopimusten itsearviointia EU:n kilpailulainsäädännön näkökulmasta. Arviointi nosti kuitenkin myös esiin tiettyjä osa-alueita, joilla nykysäännöt eivät toimi hyvin tai eivät toimi parhaalla mahdollisella tavalla. Sen vuoksi katsottiin aiheelliseksi tarkistaa horisontaalipoikkeuksia ja horisontaalisuuntaviivoja käyttäen perustana ehdotettujen muutosten vaikutustenarviointia. Arvioinnissa havaittiin kaksi keskeistä ongelmaa. Ensinnäkin kävi ilmi, että pienten ja keskisuurten yritysten ('pk-yritysten') on vaikeaa arvioida horisontaalipoikkeusten perusteella itse, ovatko niiden t&k- ja erikoistumissopimukset perussopimuksen 101 artiklan mukaisia. T&k- ja erikoistumisyhteistyö on pk-yrityksille tärkeää, sillä yhteistyö muiden pk-yritysten tai suurempien yritysten kanssa voi tuoda niiden ulottuville resursseja, rahoitusta ja osaamista. Epävarmuus siitä, onko harkinnassa oleva t&k- tai erikoistumisyhteistyö EU:n kilpailulainsäädännön mukaista, voi johtaa yhteistyöstä luopumiseen, mikä taas voi johtaa mahdollisuuksien menettämiseen ja viivästyttää innovaatioita. Pk-yritysten mukaan niille on ollut erityisen vaikeaa soveltaa horisontaalipoikkeusten määritelmiä, rajata merkityksellisiä markkinoita ja laskea markkinaosuuksia sekä tulkita edellytyksiä, joiden täytyessä perussopimuksen 101 artiklan 3 kohdan soveltamisesta tiettyihin tutkimus- ja kehityssopimusten ryhmiin annetussa asetuksessa ('t&k-ryhmäpoikkeusasetuksessa') säädetty poikkeus pätee. Sen vuoksi pk-yritykset ovat usein joutuneet turvautumaan kalliiseen ulkoiseen apuun selvittääkseen, olisiko kaavailtu yhteistyö EU:n kilpailulainsäädännön mukaista. Lisäksi huolenaiheeksi on noussut innovointikilpailun mahdollisesti puutteellinen suoja, kun yritykset tekevät t&k-sopimuksia olosuhteissa, joissa markkinaosuuksia ei ole mahdollista määritellä. T&k-ryhmäpoikkeuksen tarjoama ns. turvasatama koskee t&k-sopimuksia, kun sopimuspuolten yhteenlaskettu markkinaosuus yhteisen t&k-työn tuloksilla parannettavissa, vaihdettavissa tai korvattavissa olevien tuotteiden tai teknologioiden markkinoilla on enintään 25 prosenttia. Yritykset voivat kuitenkin tehdä t&k-sopimuksia myös kehittääkseen tuotteita tai teknologioita, joilla ei paranneta tai korvata olemassa olevia tuotteita tai teknologioita, vaan luodaan täysin uusia markkinoita. Tällaisia t&k-sopimuksia kohdellaan tällä hetkellä t&k-ryhmäpoikkeusasetuksessa keskenään kilpailemattomien osapuolten välisinä sopimuksina, joten ne voivat hyötyä ryhmäpoikkeuksesta ilman mitään t&k-tason kilpailudynamiikkaan liittyviä ehtoja. Tällaisissa tapauksissa yritykset ovat kuitenkin tosiasiaa t&k-vaiheessa kilpailijoita, jotka pyrkivät voittamaan kisan tuotteiden ja teknologioiden markkinoille saamisesta. Tästä syystä täysin uusia markkinoita luovien tuotteiden ja teknologioiden kehittämiseen liittyvät t&k-sopimukset voisivat tietyissä tapauksissa rajoittaa innovointikilpailua tavalla, joka ei täytä perussopimuksen 101 artiklan 3 kohdassa määrättyjä edellytyksiä.
Mitä on tarkoitus saada aikaan?
Aloitteen yleistavoitteena on helpottaa yritysten välistä yhteistyötä taloudellisesti toivottavilla ja kilpailupolitiikan kannalta haitattomilla tavoilla. Samalla sillä pyritään yksinkertaistamaan

komission, kansallisten kilpailuviranomaisten ja kansallisten tuomioistuinten harjoittamaa hallinnollista valvontaa.

Mitä lisäarvoa saadaan toimenpiteen toteuttamisesta EU:n tasolla (toissijaisuusperiaate)?

Perussopimuksen 3 artiklan mukaan EU:lla on yksinomainen toimivalta asettaa sisämarkkinoiden toiminnan kannalta tarpeellisia kilpailusääntöjä. Horisontaalipoikkeukset muodostavat EU:n kilpailulainsäädännön ulkopuolelle jäävän turvasataman. Poikkeuksia voidaan myöntää vain EU:n tasolla. Pohdittaessa horisontaalipoikkeusten tarkistamisen tarpeellisuutta ja siitä saatavaa lisäarvoa verrattuna siihen, että vain annettaisiin niiden voimassaolon päätyttyä, arvioinnissa todetaan, että horisontaalipoikkeuksilla yksinkertaistetaan itsearviointia ja lisätään oikeusvarmuutta t&k- ja erikoistumis sopimuksia tekevien yritysten näkökulmasta sekä luodaan yhteiset puitteet sille, miten kansalliset kilpailuviranomaiset ja kansalliset tuomioistuimet soveltavat perussopimuksen 101 artiklaa tämän tyyppisiin sopimuksiin.

B. Ratkaisut

Millä vaihtoehdoilla tavoitteet saavutettaisiin? Onko jokin vaihtoehto arvioitu parhaaksi?

Kummankin vaikutustenarvioinnin kohteena olevan osa-alueen perustilanteena on säilyttää vuoden 2010 horisontaalipoikkeusten ja horisontaalisuuntaviivojen säännöt ja ohjeistus (**perusskenaario** kummallakin osa-alueella).

Vaihtoehdot **horisontaalipoikkeusten soveltamisen helpottamiseksi pk-yritysten näkökulmasta: Vaihtoehdossa 1** myönnettäisiin kummankin horisontaalipoikkeuksen puitteissa vielä erityispoikkeus pk-yritysten tekemille sopimuksille. Erityispoikkeukselle asetettaisiin tiettyjä erityisesti pk-yrityksiä varten laadittuja edellytyksiä, jotta niiden ei sopimuksiaan arvioidessaan tarvitsisi määritellä merkityksellisiä markkinoita tai laskea markkinaosuuksia. **Vaihtoehdossa 2** poistettaisiin kokonaan tai osittain pk-yritysten t&k-sopimusten osalta t&k-ryhmäpoikkeusasetuksen 3 artiklan 2 ja 3 kohdassa säädetty käyttöoikeuksia koskevat poikkeuksen edellytykset, joiden mukaan tällaisten sopimusten sopimuspuolten on annettava täydet käyttöoikeudet yhteisen t&k-toiminnan lopullisiin tuloksiin sekä olemassa olevaan taitotietoon. **Vaihtoehdossa 3** laajennettaisiin erikoistumisryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisalaa laaventamalla yksipuolisen erikoistumisen määritelmä kattamaan useamman kuin kahden yrityksen välillä tehdyt sopimukset. Tämä olisi erityisen tärkeää pk-yrityksille, sillä niiden koon ja rajallisten resurssien vuoksi tuloksellinen erikoistuminen voi edellyttää useamman kuin kahden osapuolen yhteistyötä.

Parhaaksi arvioitiin vaihtoehto 3. Tämän vaihtoehdon yhteydessä tehtäisiin myös selvennyksiä horisontaalisuuntaviivoihin. Vaihtoehdolla 3 päästään lähimmäksi tavoitteita, jotka ovat kilpailun tosiasiallinen suojelu ja riittävä oikeusvarmuus. **Vaihtoehtoon 3** sisältyvä erikoistumisryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisalan laajentaminen ja ohjeistuksen selvennykset auttavat myös yksinkertaistamaan komission, kansallisten kilpailuviranomaisten ja kansallisten tuomioistuinten harjoittamaa hallinnollista valvontaa.

Vaihtoehdot **innovointikilpailun mahdollisesti riittämättömän suojan suhteen: Vaihtoehdossa 1** otettaisiin käyttöön poikkeuksen uusi kynnysarvo t&k-sopimuksille, joiden tekohetkellä markkinaosuudet eivät ole laskettavissa. Kynnysarvo linkittyisi t&k-tasolla vallitsevaan kilpailudynamiikkaan eli sopimuksen jälkeen jäljelle jäävään t&k-kilpailuun. **Vaihtoehdossa 2** ei asetettaisi uutta kynnysarvoa, mutta säilytettäisiin poikkeus t&k-sopimuksille, joiden tekohetkellä markkinaosuudet eivät ole laskettavissa, edellyttäen, että

muut t&k-ryhmäpoikkeuksen edellytykset (esim. t&k-tulosten käyttöoikeutta koskevat ehdot, vakavimpien kilpailunrajoitusten puuttuminen jne.) täyttyvät. Vaihtoehdossa 2 t&k-ryhmäpoikkeusasetukseen lisättäisiin kuitenkin uusi säännös, jossa viitattaisiin komission ja kansallisten kilpailuviranomaisten valtuuksiin peruuttaa poikkeuksesta johtuva etu tapauksissa, joissa yksittäinen t&k-sopimus ei täytä perussopimuksen 101 artiklan 3 kohdan edellytyksiä, varsinkin jos se poistaa innovointikilpailun. Parhaaksi arvioitiin **vaihtoehto 2**. Vaihtoehdolla 2 päästäisiin lähimmäksi tavoitteita, jotka ovat kilpailun tosiasiallinen suojelu ja oikeusvarmuus, aiheuttamatta havaittuun ongelmaan nähden suhteettomia hallinnollisia ja säännösten noudattamisesta johtuvia kustannuksia.

Mitkä ovat sidosryhmien näkemykset? Mitkä toimijat kannattavat mitäkin vaihtoehtoa?

Horisontaalipoikkeusten tarkistusvaihtoehdoista on järjestetty erilaisia kuulemisia: kuuleminen alustavasta vaikutustenarvioinnista, avoin julkinen kuuleminen verkkokyselynä, joukko kohdennettuja kyselyjä yksittäiskysymyksistä, kohdennettu kansallisten kilpailuviranomaisten kuuleminen, kolme asiantuntijalausuntoa, työpaja t&k- ja erikoistumissopimuksista, avoin julkinen kuuleminen tarkistettujen horisontaalipoikkeusten ja horisontaalisuuntaviivojen luonnoksista sekä työpaja t&k-ryhmäpoikkeusasetuksen tarkistuksesta. Kaikki sidosryhmät ovat yleisesti ottaen suhtautuneet myönteisesti horisontaalipoikkeusten ja horisontaalisuuntaviivojen tarkistamiseen.

Vain harvat toimijat esittivät näkemyksiä vaihtoehdoista **horisontaalipoikkeusten soveltamisen helpottamiseksi pk-yritysten näkökulmasta**. Kuullut asiantuntijat vastustivat **pk-yritysten t&k- ja erikoistumissopimuksia koskevan erityispoikkeuksen käyttöönottoa (vaihtoehto 1)** ja **pk-yritysten t&k-sopimusten poikkeuksen edellytysten poistamista osittain tai kokonaan t&k-ryhmäpoikkeusasetuksesta (vaihtoehto 2)**. Kansalliset kilpailuviranomaiset ilmoittivat, että niillä ei ollut riittävästi kokemusta asiasta voidakseen valita esitetyistä vaihtoehdoista. **Yksipuolisten erikoistumissopimusten määritelmän** laajentamista useampaan kuin kahteen sopimuspuoleen (**vaihtoehto 3**) testattiin julkaisemalla tarkistettut tekstiluonnokset. Muutokselle saatiin kuulemiseen osallistuneiden sidosryhmien yleinen hyväksyntä.

Mitä tulee vaihtoehtoihin **innovointikilpailun mahdollisesti riittämättömän suojan** suhteen, sidosryhmät ilmoittivat yleisesti pitävänsä vaihtoehtoa 2 selvästi parempana. **Vaihtoehto 1** eli uusi t&k-tason kilpailudynamiikkaan linkittyvä kynnysarvo t&k-sopimuksille, joiden tapauksessa markkinaosuudet eivät ole laskettavissa, parantaisi periaatteessa kilpailun suojaa pienentämällä mahdollisuutta, että tämän tyyppiset t&k-sopimukset pääsisivät hyötymään turvasatamasta tilanteissa, joissa sopimus haittaisi innovointikilpailua. Vaikutustenarvioinnin tulosten perusteella tämä merkitsisi kuitenkin monimutkaisempia itsearviointeja ja vähemmän oikeusvarmuutta yrityksille, jotka kaavailevat tämän tyyppisen t&k-sopimuksen tekemistä. Vaihtoehdossa 2 säilytettäisiin nykyinen oikeusvarmuuden taso tämän tyyppisten t&k-sopimusten osalta ja lisättäisiin samalla tietoisuutta siitä, että tietyissä olosuhteissa tällaiset sopimukset voivat haitata innovointikilpailua, jolloin kilpailuviranomaiset voivat peruuttaa ryhmäpoikkeuksesta johtuvan edun.

C. Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon vaikutukset

Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon hyödyt?

Parhaaksi arvioidusta vaihtoehdosta **horisontaalipoikkeusten soveltamisen helpottamiseksi pk-yritysten näkökulmasta** saatava suurin hyöty on se, että se lisäisi oikeusvarmuutta säilyttämällä markkinaosuuden kynnysarvot ja lisäisi horisontaalisuuntaviivoihin ohjeistusta kynnysarvoista, vakavimmista kilpailunrajoituksista ja poikkeuksen edellytyksistä. Lisäksi

tämä vaihtoehto ylläpitäisi kilpailua markkinoilla.

Parhaaksi arvioidusta vaihtoehdosta **innovointikilpailun mahdollisesti riittämättömän suojan suhteen** saatava suurin hyöty on se, että se lisäisi tietoisuutta mahdollisista kilpailuongelmista säilyttäen samalla oikeusvarmuuden. Se ei aiheuttaisi havaittuun ongelmaan nähden suhteettomia hallinnollisia ja säännösten noudattamisesta johtuvia kustannuksia.

Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon kustannukset?

Pk-yritysten osalta parhaaksi arvioitu vaihtoehto johtaa kustannusten alenemiseen, koska erikoistumissopimusten käsitettä laajennetaan kattamaan useampia sopimuspuolia kuin tällä hetkellä ja koska oikeusvarmuus paranee ja horisontaalisuuntaviivoihin saadaan lisäselvennyksiä.

Innovointikilpailun suojelemisen kannalta parhaaksi arvioitu vaihtoehto ei todennäköisesti lisää hallinnollisia tai yrityksille aiheutuvia säännösten noudattamisesta johtuvia kustannuksia.

Mitkä ovat vaikutukset pk-yrityksiin ja kilpailukykyyn?

Pk-yrityksille ja **innovointikilpailulle** parhaina pidetyistä vaihtoehdoista olisi se etu, että yritykset voisivat edelleen turvautua samoihin sääntöihin, eikä niiden tarvitsisi mukautua uuteen lainsäädäntöön. Ne hyötyisivät oikeusvarmuuden lisääntymisestä horisontaalisuuntaviivoihin sisällytettävien, horisontaalipoikkeusten soveltamista koskevien selvennysten muodossa.

Laajentamalla yksipuolisen erikoistumisen käsitettä otettaisiin huomioon se taloudessa vallitseva realiteetti, että toisinaan on tarpeen tehdä yhteistyötä useamman kuin yhden muun osapuolen kanssa, jotta saavutetaan kilpailukyvyn edellyttämät riittävät mittakaavaedut. Muutoksella on merkittävä vaikutus pk-yrityksiin, sillä se helpottaa markkinoille tuloa ja vähentää riskejä, joita ne eivät kenties pysty torjumaan yhtä hyvin kuin suuremmat kilpailijansa. Kielteiset vaikutukset sisämarkkinoihin ovat vähäisiä, koska yhteenlasketun markkinaosuuden 20 prosentin kynnsarvo ei muutu.

Lisäksi t&k-ryhmäpoikkeusasetuksen uusi säännös, jossa viitataan komission ja kansallisten kilpailuviranomaisten valtuuksiin peruuttaa ryhmäpoikkeus, sekä lisäohjeistus olosuhteista, joissa näitä valtuuksia todennäköisesti käytettäisiin, lisäävät tietoisuutta tästä mahdollisuudesta ja riskeistä, joita liittyy kilpailua t&k-tasolla haittaaviin sopimuksiin.

Kohdistuuko jäsenvaltioiden budjettiin ja julkishallintoon merkittäviä vaikutuksia?

Kaiken kaikkiaan aloitteella ei olisi merkittäviä käytännön vaikutuksia kansallisten viranomaisten harjoittamaan kilpailusääntöjen valvontaan. Tämä johtuu siitä, että se ei muuttaisi perustavanlaatuisesti horisontaalipoikkeusten olennaista rakennetta ja arviointipuitteita (esim. vakavimpien kilpailunrajoitusten käsitteitä ja markkinaosuuden kynnsarvoja). Aloitteella ei myöskään sinällään olisi vaikutusta kansallisiin talousarvioihin.

Onko toimenpiteellä muita merkittäviä vaikutuksia?

Yrityksiin, kilpailuun ja sisämarkkinoihin kohdistuvien suorien vaikutusten lisäksi kunkin parhaaksi arvioidun vaihtoehdon odotetaan tuottavan välillisiä vaikutuksia myös kuluttajille, jotka hyötyvät innovaatioiden ja valinnanvaran lisääntymisestä, jos kilpailu t&k-tasolla säilyy. Lisäksi markkinaosuuden kynnsarvoilla, poikkeuksen myöntämisedellytyksillä ja vakavimpien kilpailunrajoitusten luetteloilla varmistetaan, että t&k- ja erikoistumissopimuksista saatavat tehokkuushyödyt tavoittavat myös loppukuluttajat ja ovat

suurempia kuin mahdolliset haitat.
Suhteellisuusperiaate
Parhaaksi arvioitu vaihtoehto kullakin sääntöjen osa-alueella olisi oikeasuhteinen, koska siinä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen horisontaalipoikkeuksen luoman turvasataman laajuuden mukauttamiseksi.
D. Seuranta
Milloin asiaa tarkastellaan uudelleen?
Tarkistettujen sääntöjen on tarkoitus olla voimassa 12 vuotta. Komissio seuraa sääntöjen toimivuutta jatkuvasti omassa ja kansallisten kilpailuviranomaisten valvontakäytännössä tarkkailemalla kansallisissa ja unionin tuomioistuimissa esiin nousevia tulkintakysymyksiä ja pitämällä epävirallisesti yhteyttä sidosryhmiin. Komissio tekee viimeistään kesäkuussa 2031 arvioinnin tarkistettujen sääntöjen toimivuudesta ja laatii arviointiraportin muun muassa tällä seurannalla kerättyjen tietojen perusteella.