



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 1.6.2023
SWD(2023) 168 final

**DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE
SINTESI DELLA RELAZIONE SULLA VALUTAZIONE D'IMPATTO**

[\[...\]](#)

che accompagna i documenti

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

Approvazione del contenuto di un progetto di comunicazione della Commissione - Linee direttrici sull'applicabilità dell'articolo 101 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli accordi di cooperazione orizzontale

REGOLAMENTO (UE) .../... DELLA COMMISSIONE del XXX relativo all'applicazione dell'articolo 101, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea a talune categorie di accordi ricerca e sviluppo

REGOLAMENTO (UE) .../... DELLA COMMISSIONE del XXX relativo all'applicazione dell'articolo 101, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea a talune categorie di accordi di specializzazione

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

SCHEDA DI SINTESI
Valutazione d'impatto che accompagna la revisione dei regolamenti di esenzione per categoria relativi agli accordi orizzontali (HBER) e la revisione delle linee direttrici sugli accordi di cooperazione orizzontale ("le linee direttrici orizzontali")
Necessità di intervenire
Qual è il problema e perché si pone a livello dell'UE?
La valutazione ha confermato che gli HBER e le linee direttrici orizzontali sono strumenti utili che facilitano notevolmente l'autovalutazione degli accordi orizzontali ai sensi del diritto della concorrenza dell'UE. Nondimeno, la valutazione ha anche individuato alcuni settori in cui le norme non funzionano bene o potrebbero funzionare meglio. Si è pertanto ritenuto opportuno rivedere gli HBER e le linee direttrici orizzontali a seguito di una valutazione d'impatto delle modifiche proposte. Sono stati evidenziati due problemi principali. In primo luogo, dalla valutazione è emerso che le piccole e medie imprese (PMI) incontrano difficoltà ad autovalutare la conformità dei loro accordi di R&S e di specializzazione all'articolo 101 del trattato sulla base degli HBER. La cooperazione in materia di R&S e di specializzazione è importante per le PMI: la cooperazione con altre PMI o con imprese più grandi può infatti aprire loro l'accesso a risorse, finanziamenti e conoscenze. La presenza di incertezze riguardo alla conformità di una potenziale cooperazione in materia di R&S o di specializzazione può portare all'abbandono della cooperazione e causare quindi la perdita di opportunità e ritardi nell'innovazione. Le PMI hanno riferito di incontrare difficoltà specifiche nell'applicare le definizioni degli HBER, nel definire i mercati rilevanti e nel calcolare le quote di mercato, nonché nell'interpretare le condizioni di esenzione di cui al regolamento relativo all'applicazione dell'articolo 101, paragrafo 3, del trattato a talune categorie di accordi di ricerca e sviluppo ("regolamento di esenzione per categoria relativo agli accordi di R&S"). Pertanto, le PMI dipendono spesso dalla disponibilità di un aiuto esterno a pagamento per poter valutare la conformità della loro cooperazione con il diritto della concorrenza. In secondo luogo, si teme che la concorrenza nel campo dell'innovazione non sia adeguatamente tutelata in alcuni casi in cui le imprese concludono accordi di R&S per i quali non è possibile calcolare le quote di mercato. La zona di sicurezza prevista dal regolamento di esenzione per categoria relativo agli accordi di R&S si applica se le parti di un accordo detengono una quota combinata di mercato non superiore al 25 % sul mercato (o sui mercati) dei prodotti e delle tecnologie che saranno migliorati, sostituiti o rimpiazzati dai prodotti o dalle tecnologie frutto dell'attività congiunta di R&S. Tuttavia, le imprese possono concludere accordi di R&S anche per sviluppare prodotti o tecnologie allo scopo non tanto di migliorare o rimpiazzare prodotti o tecnologie esistenti quanto di creare un mercato del tutto nuovo. Nel regolamento di esenzione per categoria relativo agli accordi di R&S, gli accordi di R&S di questo tipo sono assimilati agli accordi tra non concorrenti e possono pertanto beneficiare dell'esenzione per categoria senza sottostare a condizioni relative alla dinamica concorrenziale a livello di R&S. Eppure, nella fase di R&S, le imprese sono in concorrenza tra loro nella corsa per immettere per prime prodotti e tecnologie sul mercato. In casi specifici, gli accordi di R&S relativi allo sviluppo di prodotti o tecnologie che creeranno un mercato completamente nuovo potrebbero pertanto limitare la concorrenza nel campo dell'innovazione senza soddisfare le condizioni di cui all'articolo 101, paragrafo 3, del trattato.
Quali sono gli obiettivi da conseguire?
L'iniziativa ha come obiettivo generale quello di facilitare una cooperazione tra imprese che sia economicamente vantaggiosa e senza effetti negativi sotto il profilo della politica della

concorrenza. Parallelamente l'iniziativa mira anche a semplificare il controllo amministrativo esercitato dalla Commissione, dalle autorità nazionali garanti della concorrenza e dagli organi giurisdizionali nazionali.

Qual è il valore aggiunto dell'intervento a livello dell'UE (sussidiarietà)?

A norma dell'articolo 3 del trattato, l'UE ha competenza esclusiva per stabilire le regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno. Gli HBER prevedono una zona di sicurezza in deroga al diritto della concorrenza dell'UE, una disposizione che può essere applicata solo a livello dell'UE. Per quanto riguarda la necessità e il valore aggiunto insiti nell'adozione degli HBER riveduti, invece di fare scadere quelli attuali, la valutazione indica che gli HBER semplificano l'autovalutazione e aumentano la certezza del diritto per le imprese che concludono accordi di R&S e di specializzazione, oltre a fornire un quadro comune per l'applicazione dell'articolo 101 del trattato a questi tipi di accordi da parte delle ANC e degli organi giurisdizionali nazionali.

B. Soluzioni

Quali sono le varie opzioni per conseguire gli obiettivi? Ne è stata prescelta una?

Lo scenario di riferimento per ciascuno dei due settori oggetto della valutazione d'impatto è il mantenimento delle norme e degli orientamenti stabiliti negli HBER del 2010 e nelle linee direttrici orizzontali (**scenario di riferimento** per entrambi i settori).

Opzioni volte a **facilitare l'applicazione degli HBER da parte delle PMI**: l'**opzione 1** prevede per entrambi gli HBER un'esenzione specifica per gli accordi conclusi dalle PMI. L'esenzione sarebbe subordinata a determinati criteri elaborati specificamente per le PMI al fine di esimerle dall'obbligo di definire i mercati rilevanti o di calcolare le quote di mercato quando valutano i loro accordi. L'**opzione 2** consiste nel limitare o eliminare, per gli accordi di R&S conclusi dalle PMI, le condizioni (o una delle condizioni) di accesso di cui all'articolo 3, paragrafi 2 e 3, del regolamento di esenzione per categoria relativo agli accordi di R&S; tali condizioni impongono alle parti degli accordi di concedere il pieno accesso ai risultati finali della R&S e l'accesso al know-how preesistente per poter beneficiare dell'esenzione per categoria. L'**opzione 3** amplia l'ambito di applicazione del regolamento di esenzione relativo agli accordi di specializzazione estendendo la definizione di specializzazione unilaterale agli accordi conclusi tra più di due imprese. La modifica sarebbe particolarmente importante per le PMI: infatti, a causa delle loro dimensioni e delle limitate risorse di cui dispongono, una loro specializzazione efficace potrebbe richiedere la cooperazione di più di due parti.

L'opzione prescelta è l'opzione 3. Questa opzione è associata all'introduzione di chiarimenti nelle linee direttrici orizzontali. L'opzione 3 è quella che risponde meglio agli obiettivi di garantire un'efficace tutela della concorrenza e di prevedere un'adeguata certezza del diritto. L'estensione dell'ambito di applicazione del regolamento di esenzione per categoria relativo agli accordi di specializzazione nell'ambito dell'**opzione 3** e l'introduzione dei chiarimenti contribuiranno anche a semplificare il controllo amministrativo esercitato dalla Commissione, dalle autorità nazionali garanti della concorrenza e dagli organi giurisdizionali nazionali.

Opzioni riguardanti il **livello potenzialmente inadeguato di protezione della concorrenza nel campo dell'innovazione**: l'**opzione 1** introduce una nuova soglia per l'esenzione degli accordi relativi a R&S per i quali non è possibile calcolare le quote di mercato al momento della conclusione dell'accordo. Tale soglia sarebbe collegata alla dinamica competitiva a livello di R&S, ovvero al livello di concorrenza residua a livello di R&S. L'**opzione 2** mantiene l'esenzione degli accordi di R&S per i quali non è possibile calcolare le quote di mercato al momento della conclusione dell'accordo, fatte salve le altre condizioni stabilite nel

regolamento di esenzione per categoria relativo agli accordi di R&S (ad esempio le condizioni relative all'accesso ai risultati della R&S, l'assenza di restrizioni fondamentali, ecc.) senza introdurre nuove soglie. L'opzione 2 prevede tuttavia di inserire nel regolamento di esenzione per categoria relativo agli accordi di R&S una nuova disposizione relativa al potere della Commissione e delle ANC di revocare il beneficio dell'esenzione nei casi in cui un singolo accordo di R&S non soddisfi le condizioni di cui all'articolo 101, paragrafo 3, del trattato, in particolare se l'accordo in questione elimina la concorrenza in materia di innovazione. L'opzione prescelta è **l'opzione 2**. L'opzione 2 è quella che risponde meglio agli obiettivi di garantire un'efficace tutela della concorrenza e di prevedere la certezza del diritto, senza creare costi amministrativi e di conformità sproporzionati rispetto al problema individuato.

Quali sono le opinioni dei diversi portatori di interessi? Chi sono i sostenitori delle varie opzioni?

Si sono svolte varie consultazioni in merito alle opzioni strategiche per gli HBER: una consultazione sulla valutazione d'impatto iniziale, una consultazione pubblica aperta sulla base di un questionario online, questionari mirati su questioni specifiche, una consultazione mirata delle autorità nazionali garanti della concorrenza, tre relazioni di esperti, un seminario sugli accordi di R&S e di specializzazione, una consultazione pubblica aperta basata sulla pubblicazione dei progetti di revisione degli HBER e delle linee direttrici orizzontali e un seminario sulla revisione del regolamento di esenzione per categoria relativo agli accordi di R&S. In generale, tutte le categorie di portatori di interessi si sono dette favorevoli alla revisione degli HBER e delle linee direttrici orizzontali.

Per quanto riguarda le opzioni per facilitare **l'applicazione degli HBER per le PMI**, solo pochi portatori di interessi hanno espresso un parere. Gli esperti consultati si sono pronunciati contro l'introduzione di **un'esenzione specifica per gli accordi di R&S e di specializzazione conclusi dalle PMI (opzione 1)** e contro **la limitazione o la soppressione delle condizioni previste dal regolamento di esenzione per categoria relativo agli accordi di R&S conclusi dalle PMI (opzione 2)**. Le ANC hanno dichiarato di non disporre dell'esperienza necessaria per esprimere una chiara preferenza. L'estensione della **definizione di accordi di specializzazione unilaterali** agli accordi conclusi tra più di due parti (**opzione 3**) è stata messa alla prova attraverso la pubblicazione dei progetti di testi riveduti e ha ricevuto l'approvazione generale da parte dei portatori di interessi che si sono espressi in merito.

Per quanto riguarda le opzioni relative al **livello potenzialmente inadeguato di protezione della concorrenza nel campo dell'innovazione**, le parti interessate hanno generalmente espresso una chiara preferenza per l'opzione 2. L'**opzione 1**, vale a dire l'applicazione di una nuova soglia legata alla dinamica concorrenziale a livello di R&S per gli accordi di R&S per i quali non è possibile calcolare le quote di mercato, rafforzerebbe in linea di principio la tutela della concorrenza, riducendo la possibilità che questa categoria di accordi di R&S possa beneficiare della "zona di sicurezza" nei casi in cui l'accordo danneggia la concorrenza nel campo dell'innovazione. Tuttavia, stando ai risultati della valutazione d'impatto, questa opzione presenterebbe l'inconveniente di rendere le autovalutazioni più complesse e di ridurre la certezza del diritto per le imprese che intendono aderire a questa categoria di accordi di R&S. L'**opzione 2** manterrebbe l'attuale livello di certezza del diritto per la categoria di accordi di R&S in questione, sensibilizzando nel contempo alla possibilità che in alcuni scenari tali accordi potrebbero danneggiare la concorrenza nel settore dell'innovazione, nel qual caso le autorità garanti della concorrenza possono revocare il beneficio dell'esenzione per categoria.

C. Impatto dell'opzione prescelta
Quali sono i vantaggi dell'opzione prescelta?
Il principale vantaggio dell'opzione prescelta per quanto riguarda l'agevolazione dell'applicazione degli HBER per le PMI consiste nel fatto che essa aumenterebbe la certezza del diritto attraverso il mantenimento delle soglie relative alla quota di mercato e l'aggiunta di orientamenti supplementari sull'applicazione di tali soglie, sulle restrizioni fondamentali e sulle condizioni di esenzione nelle linee direttrici orizzontali. Questa opzione preserverebbe inoltre la concorrenza sul mercato. Il principale vantaggio dell'opzione prescelta per quanto riguarda il livello potenzialmente inadeguato di protezione della concorrenza nel campo dell'innovazione consiste nel fatto che essa attirerebbe l'attenzione sui possibili problemi di concorrenza, preservando allo stesso tempo la certezza del diritto. Pertanto, non comporterebbe costi amministrativi e di conformità sproporzionati rispetto al problema individuato.
Quali sono i costi dell'opzione prescelta?
Per le PMI l'opzione prescelta porterà a una riduzione dei costi grazie all'estensione del concetto di accordi di specializzazione a un maggior numero di parti rispetto a quelle attualmente previste e in virtù di una maggiore certezza del diritto e dell'inserimento di chiarimenti nelle linee direttrici orizzontali. Per quanto riguarda la tutela della concorrenza nel campo dell'innovazione si prevede che, probabilmente, l'opzione prescelta non aumenterà i costi amministrativi o di conformità a carico delle imprese.
Quale sarà l'incidenza sulle PMI e sulla competitività?
Le opzioni prescelte relative alle PMI e alla concorrenza nel campo dell'innovazione presentano il vantaggio di consentire alle imprese di continuare ad applicare le stesse norme senza doversi adeguare a una nuova legislazione e di offrire loro una certezza del diritto rafforzata inserendo nelle linee direttrici orizzontali alcuni chiarimenti sull'applicazione degli HBER. L'estensione del concetto di specializzazione unilaterale equivarrebbe a riconoscere la realtà economica che impone talvolta a un'impresa di cooperare con più di un'altra parte per conseguire economie di scala sufficienti per essere competitiva. Ciò avrà una forte incidenza sulle PMI, facilitandone l'ingresso sul mercato e riducendo il rischio che esse siano meno capaci di difendersi dai loro concorrenti di dimensioni più grandi. Gli impatti negativi sul mercato interno sono limitati in quanto la soglia combinata della quota di mercato del 20 % rimane invariata. Inoltre, la nuova disposizione del regolamento di esenzione per categoria relativo agli accordi di R&S concernente il potere della Commissione e delle ANC di revocare l'esenzione per categoria nonché gli orientamenti aggiuntivi sugli scenari in cui tale potere potrà essere esercitato attireranno l'attenzione su di esso e sui rischi connessi alla conclusione di accordi che danneggiano la concorrenza a livello di R&S.
L'impatto sui bilanci e sulle amministrazioni nazionali sarà significativo?
Nel complesso, l'iniziativa non avrebbe implicazioni pratiche di rilievo per l'attività di applicazione delle norme antitrust svolta dalle autorità nazionali. In effetti essa non modificherebbe in modo sostanziale la struttura e il quadro di valutazione previsti dagli HBER (ad esempio i concetti di restrizione fondamentale e di soglia di quota di mercato). Inoltre, l'iniziativa in quanto tale non inciderebbe sui bilanci nazionali.

Sono previsti altri impatti significativi?
Al di là dell'impatto diretto sulle imprese, sulla concorrenza e sul mercato interno, si prevede che ciascuna delle opzioni prescelte avrà anche un impatto indiretto sui consumatori che beneficeranno di maggiori possibilità di innovazione e di scelta se la concorrenza a livello di R&S sarà preservata. Inoltre, le soglie relative alla quota di mercato, le condizioni di esenzione e gli elenchi delle restrizioni fondamentali garantiranno che gli incrementi di efficienza derivanti dagli accordi di R&S e di specializzazione siano trasferiti ai consumatori finali compensando eventuali effetti negativi.
Proporzionalità
L'opzione prescelta per ciascun settore delle norme sarebbe proporzionata, in quanto evita di andare oltre quanto è necessario per adeguare l'ambito della zona di sicurezza previsto dagli HBER.
D. Tappe successive
Quando saranno riesaminate le misure proposte?
Si prevede che le iniziative in questione restino in vigore per 12 anni. La Commissione monitorerà costantemente il funzionamento delle norme rivedute basandosi sulla propria prassi decisionale e quella delle ANC, seguendo da vicino le questioni di interpretazione sollevate dinanzi agli organi giurisdizionali nazionali e dell'Unione e curando contatti informali con i portatori di interesse. Entro il giugno 2031 la Commissione farà il punto sul funzionamento delle norme rivedute ed elaborerà una relazione di valutazione, tra l'altro sulla base delle informazioni raccolte nel quadro del monitoraggio cui si è appena fatto riferimento.