

Bruksela, dnia 1.6.2023 r.
SWD(2023) 168 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI
STRESZCZENIE SPRAWOZDANIA Z OCENY SKUTKÓW

[...]

Towarzyszący dokumentom:

KOMUNIKAT KOMISJI Zatwierdzenie treści projektu komunikatu Komisji
Wytyczne w sprawie stosowania art. 101 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
do horyzontalnych porozumień kooperacyjnych

**ROZPORZĄDZENIE KOMISJI (UE) .../... z dnia XXX r. w sprawie stosowania art.
101 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do niektórych kategorii
porozumień badawczo-rozwojowych**

**ROZPORZĄDZENIE KOMISJI (UE) .../... z dnia XXX r. w sprawie stosowania art.
101 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do niektórych kategorii
porozumień specjalizacyjnych**

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

Streszczenie oceny skutków

Ocena skutków towarzysząca zmienionym rozporządzeniom w sprawie wyłączeń grupowych dotyczących porozumień horyzontalnych („HBER”) oraz zmienionym Wytycznym w sprawie horyzontalnych porozumień kooperacyjnych („wytyczne horyzontalne”)

A. Zasadność działań

Na czym polega problem i dlaczego jest to problem na poziomie UE?

W toku oceny potwierdzono, że HBER i wytyczne horyzontalne są użyteczne, gdyż znacznie ułatwiają podmiotom ocenę porozumień horyzontalnych na podstawie unijnego prawa konkurencji. Niemniej jednak w ocenie wskazano również pewne obszary, w których przepisy nie funkcjonują w prawidłowy lub optymalny sposób. W związku z tym uznano, że należy w pierwszej kolejności ocenić proponowane zmiany, a następnie wprowadzić te zmiany do HBER i wytycznych horyzontalnych. W toku oceny stwierdzono dwa główne problemy.

Po pierwsze, **małe i średnie przedsiębiorstwa („MŚP”) mają trudności z samodzielną oceną tego, czy zawierane przez nie porozumienia badawczo-rozwojowe i specjalizacyjne są zgodne z przepisami art. 101 Traktatu w oparciu o HBER.** W przypadku MŚP współpraca badawczo-rozwojowa i specjalizacyjna z innymi MŚP lub z większymi przedsiębiorstwami odgrywa ważną rolę, ponieważ może zapewnić im dostęp do zasobów, finansowania i wiedzy. Niepewność co do tego, czy potencjalna współpraca badawczo-rozwojowa i specjalizacyjna jest zgodna z przepisami, może prowadzić do rezygnacji z takiej współpracy, a w dalszej konsekwencji do niewykorzystania możliwości i do opóźnień w zakresie innowacji. MŚP zgłosiły szczególne trudności ze stosowaniem definicji zawartych w HBER, z określeniem rynków właściwych i z obliczaniem udziałów w rynku, a także z interpretacją warunków wyłączenia określonych w rozporządzeniu w sprawie stosowania art. 101 ust. 3 Traktatu do pewnych kategorii porozumień badawczo-rozwojowych („rozporządzenie w sprawie wyłączeń grupowych dotyczących porozumień badawczo-rozwojowych”). Dlatego, aby ocenić, czy ich współpraca jest zgodna z prawem konkurencji, MŚP muszą często polegać na kosztownej pomocy specjalistów zewnętrznych.

Po drugie, istnieje obawa, że w niektórych przypadkach, gdy przedsiębiorstwa zawierają porozumienia badawczo-rozwojowe, w odniesieniu do których nie jest możliwe obliczenie udziałów w rynku, **może brakować odpowiedniej ochrony konkurencji w zakresie innowacji.** Zasada „bezpiecznej przystani” przewidziana w rozporządzeniu w sprawie wyłączeń grupowych dotyczących porozumień badawczo-rozwojowych ma zastosowanie do porozumień badawczo-rozwojowych, których strony mają łączny udział nieprzekraczający 25 % na rynku(-ach) produktów lub technologii, które można ulepszyć, zastąpić substytutami lub innymi produktami lub technologiami będącymi efektem współpracy badawczo-rozwojowej. Przedsiębiorstwa mogą jednak zawierać również **porozumienia badawczo-rozwojowe na potrzeby rozwoju produktów lub technologii, które nie ulepszą ani nie zastąpią istniejących produktów bądź technologii, lecz przyczynią się do powstania zupełnie nowego rynku.** Obecnie takie porozumienia badawczo-rozwojowe traktuje się w rozporządzeniu w sprawie wyłączeń grupowych dotyczących porozumień badawczo-rozwojowych jako porozumienia między podmiotami niebędącymi konkurentami i w związku z tym można je objąć przywilejem wyłączenia grupowego bez konieczności spełnienia warunku dotyczącego dynamiki konkurencji na poziomie badań i rozwoju. Faktem jednak jest, że przedsiębiorstwa konkurują z sobą na etapie badań i rozwoju, prześcigając się we wprowadzaniu produktów i technologii na rynek. W związku z tym w określonych przypadkach porozumienia badawczo-rozwojowe dotyczące rozwoju produktów lub technologii, które przyczynią się do powstania zupełnie nowego rynku, mogłyby ograniczać konkurencję w zakresie innowacji i nie spełniać warunków określonych w art. 101 ust. 3

Traktatu.
Co należy osiągnąć?
Celem ogólnym przedmiotowej inicjatywy jest ułatwienie przedsiębiorstwom współpracy w sposób, który jest wskazany z przyczyn ekonomicznych i nie ma negatywnych skutków z punktu widzenia polityki konkurencji. Inicjatywa ma również na celu uproszczenie funkcji nadzorczej sprawowanej przez Komisję, krajowe organy ochrony konkurencji i sądy krajowe.
Na czym polega wartość dodana podjęcia działań na poziomie UE (pomocniczość)?
Zgodnie z art. 3 Traktatu Unia ma wyłączne kompetencje w dziedzinie ustanawiania reguł konkurencji niezbędnych do funkcjonowania rynku wewnętrznego. W HBER przewidziano zasadę „bezpiecznej przystani” w odniesieniu do stosowania unijnych reguł konkurencji, którą można zagwarantować wyłącznie na poziomie UE. Jeżeli chodzi o konieczność przyjęcia zmienionych HBER – zamiast dopuszczenia do ich wygaśnięcia – i o wynikającą z tego wartość dodaną, w ocenie wskazano, że HBER przyczyniają się do uproszczenia samooceny i zwiększenia pewności prawa w przypadku przedsiębiorstw zawierających porozumienia badawczo-rozwojowe i specjalizacyjne, a także zapewniają wspólne ramy stosowania art. 101 Traktatu względem tego rodzaju porozumień przez krajowe organy ochrony konkurencji i sądy krajowe.
B. Rozwiązania
Jakie są różne warianty działań służących osiągnięciu celów? Czy istnieje wariant preferowany?
Scenariusz bazowy dla każdego z tych dwóch obszarów będących przedmiotem oceny skutków zakłada utrzymanie przepisów i wytycznych określonych w HBER z 2010 r. i w wytycznych horyzontalnych z tego samego roku (scenariusz bazowy dla obu obszarów).
Warianty ułatwiające stosowanie HBER przez MŚP : Wariant 1 przewiduje wprowadzenie w obu HBER szczególnego wyłączenia dla porozumień zawieranych przez MŚP. Takie wyłączenie podlegałoby określonym kryteriom opracowanym specjalnie dla MŚP, aby nie musiały one definiować właściwych rynków ani obliczać udziałów w rynku przy dokonywaniu oceny zawieranych porozumień. Wariant 2 zakłada ograniczenie lub zniesienie – w przypadku porozumień badawczo-rozwojowych zawieranych przez MŚP – warunku(-ów) dostępu do przywileju wyłączenia grupowego, które to warunki określono w art. 3 ust. 2 i 3 rozporządzenia w sprawie wyłączeń grupowych dotyczących porozumień badawczo-rozwojowych i które to warunki nakładają na strony takich porozumień obowiązek zapewnienia pełnego dostępu do ostatecznych wyników wspólnych prac badawczo-rozwojowych, a także do istniejącej już wiedzy eksperckiej. Wariant 3 zakłada natomiast zwiększenie zakresu rozporządzenia w sprawie wyłączeń grupowych dotyczących porozumień specjalizacyjnych przez rozbudowanie definicji jednostronnej specjalizacji, aby obejmowała ona porozumienia zawierane przez więcej niż dwa przedsiębiorstwa. Miałoby to szczególne znaczenie w przypadku MŚP, ponieważ ze względu na ich wielkość i ograniczone zasoby skuteczna specjalizacja może wymagać współpracy więcej niż dwóch stron.
Preferowanym wariantem jest wariant 3. Przy tym wariantcie wprowadzono by wyjaśnienia do wytycznych horyzontalnych. Wariant 3 najlepiej pozwoliłby na osiągnięcie celu, jakim jest zapewnienie skutecznej ochrony konkurencji i odpowiedniej pewności prawa. Rozszerzenie zakresu rozporządzenia w sprawie wyłączeń grupowych dotyczących porozumień specjalizacyjnych, zakładane w wariantcie 3 , oraz wspomniane wyżej wyjaśnienia przyczynią się również do uproszczenia funkcji nadzorczej sprawowanej przez Komisję, krajowe organy ochrony konkurencji i sądy krajowe.

Warianty dotyczące **potencjalnie nieadekwatnego poziomu ochrony konkurencji w zakresie innowacji**: **Wariant 1** zakłada wprowadzenie nowego progu dla wyłączenia porozumień badawczo-rozwojowych, w przypadku których nie jest możliwe obliczenie udziałów w rynku w chwili zawierania danego porozumienia. Próg ten byłby powiązany z dynamiką konkurencji na poziomie badań i rozwoju, tj. konkurencji rezydualnej na poziomie badań i rozwoju. **Wariant 2** zakłada utrzymanie wyłączenia porozumień badawczo-rozwojowych, w przypadku których nie jest możliwe obliczenie udziałów w rynku w chwili zawierania danego porozumienia, z zastrzeżeniem innych warunków określonych w rozporządzeniu w sprawie wyłączeń grupowych dotyczących porozumień badawczo-rozwojowych (np. warunków dotyczących dostępu do wyników badań i rozwoju, braku najpoważniejszych ograniczeń konkurencji). Wariant ten nie przewiduje wprowadzenia nowego progu. Wariant 2 przewiduje jednak wprowadzenie do rozporządzenia w sprawie wyłączeń grupowych dotyczących porozumień badawczo-rozwojowych nowego przepisu odnoszącego się do uprawnienia Komisji i krajowych organów ochrony konkurencji do wycofania przywileju wyłączenia grupowego w przypadkach, gdy konkretne porozumienie badawczo-rozwojowe nie spełnia warunków określonych w art. 101 ust. 3 Traktatu, w szczególności gdy eliminuje ono konkurencję w zakresie innowacji. Preferowanym wariantem jest **wariant 2**. Wariant 2 najlepiej pozwoliłby na osiągnięcie celów, jakimi są zapewnienie skutecznej ochrony konkurencji oraz zagwarantowanie pewności prawa, nie powodując powstawania kosztów administracyjnych i kosztów przestrzegania przepisów, które byłyby nieadekwatne do stwierdzonego problemu.

Jakie są opinie poszczególnych zainteresowanych stron? Jak kształtuje się poparcie dla poszczególnych wariantów?

W odniesieniu do wariantów strategicznych dotyczących HBER przeprowadzono rozmaite konsultacje: konsultacje w sprawie wstępnej oceny skutków; otwarte konsultacje publiczne w oparciu o kwestionariusz internetowy; ankiety na temat konkretnych kwestii; ukierunkowane konsultacje z krajowymi organami ochrony konkurencji; trzy ekspertyzy; warsztaty na temat porozumień badawczo-rozwojowych i porozumień specjalizacyjnych; otwarte konsultacje publiczne oparte na publikacji projektu zmienionych HBER i projektu zmienionych wytycznych horyzontalnych oraz warsztaty poświęcone zmianom rozporządzenia w sprawie wyłączeń grupowych w zakresie porozumień badawczo-rozwojowych. Wszystkie kategorie zainteresowanych stron zasadniczo z zadowoleniem przyjęły zmiany w HBER i wytycznych horyzontalnych.

Jeżeli chodzi o warianty **ułatwiający stosowanie HBER w przypadku MŚP**, tylko kilka zainteresowanych stron przedstawiło swoje opinie. Eksperti, z którymi się skonsultowano, wypowiedzieli się przeciwko wprowadzeniu **szczególnego wyłączenia dla porozumień badawczo-rozwojowych i specjalizacyjnych zawieranych przez MŚP (wariant 1)** oraz **ograniczeniu lub usunięciu warunków określonych w rozporządzeniu w sprawie wyłączeń grupowych dotyczących porozumień badawczo-rozwojowych w odniesieniu do porozumień badawczo-rozwojowych zawieranych przez MŚP (wariant 2)**. Krajowe organy ochrony konkurencji poinformowały, że z powodu braku doświadczenia nie potrafią wskazać zdecydowanych preferencji. Opublikowano projekty zmienionych tekstów, aby przetestować rozszerzenie zakresu **definicji jednostronnych porozumień specjalizacyjnych**, tak by obejmowały więcej niż dwie strony (**wariant 3**), z czym zainteresowane strony, które przedstawiły swoje opinie, zasadniczo się zgodziły.

Jeżeli chodzi o warianty dotyczące **potencjalnie nieadekwatnego poziomu ochrony konkurencji w zakresie innowacji**, zainteresowane strony zasadniczo opowiedziały się za wariantem 2. **Wariant 1**, który zakłada nowy próg związany z dynamiką konkurencji na

poziomie badań i rozwoju w odniesieniu do porozumień badawczo-rozwojowych, w przypadku których nie jest możliwe obliczenie udziałów w rynku, co do zasady pozwoliłoby zwiększyć ochronę konkurencji przez ograniczenie możliwości korzystania przez tę kategorię porozumień badawczo-rozwojowych z zasady „bezpiecznej przystani” w przypadkach, w których dane porozumienie szkodziłoby konkurencji w zakresie innowacji. Jak pokazuje ocena skutków, wiązałoby się to z bardziej złożonymi samoocenami i mniejszą pewnością prawa dla przedsiębiorstw zamierzających przystąpić do tej kategorii porozumień badawczo-rozwojowych. **Wariant 2** zakłada utrzymanie obecnego poziomu pewności prawa w odniesieniu do tej kategorii porozumień badawczo-rozwojowych. Jednocześnie w wariantcie tym zwraca się uwagę na to, że w niektórych scenariuszach takie porozumienia mogą zaszkodzić konkurencji w zakresie innowacji, w którym to przypadku organy ochrony konkurencji mogą wycofać przywilej wyłączenia grupowego.

C. Skutki wdrożenia preferowanego wariantu

Jakie korzyści przyniesie wdrożenie preferowanego wariantu?

Główna korzyść z preferowanego wariantu, jeśli chodzi o **ułatwienie stosowania HBER w przypadku MŚP**, polega na tym, że wariant ten zwiększyłby pewność prawa dzięki utrzymaniu progów udziału w rynku i dodaniu dalszych wytycznych dotyczących stosowania tych progów, najpoważniejszych ograniczeń konkurencji i warunków wyłączenia określonych w wytycznych horyzontalnych. Wariant ten pozwoliłby ponadto zachować konkurencję na rynku.

Główna korzyść płynąca z preferowanego wariantu, jeśli chodzi o **potencjalnie nieadekwatny poziom ochrony konkurencji w zakresie innowacji**, polega na tym, że mógłby on zwiększyć świadomość ewentualnych problemów w zakresie konkurencji i jednocześnie pozwoliłby zachować pewność prawa. W związku z tym nie wiązałby się on z kosztami administracyjnymi ani kosztami przestrzegania przepisów, które byłyby nieproporcjonalne do stwierdzonego problemu.

Jakie są koszty wdrożenia preferowanego wariantu?

Preferowany wariant w odniesieniu do **MŚP** doprowadzi do obniżenia kosztów za sprawą rozszerzenia koncepcji porozumień specjalizacyjnych, tak aby obejmowały one więcej stron niż się obecnie przewiduje, a także dzięki większej pewności prawa i wyjaśnieniom zawartym w wytycznych horyzontalnych.

Co się tyczy **ochrony konkurencji w zakresie innowacji**, preferowany wariant prawdopodobnie nie zwiększy kosztów administracyjnych ani kosztów przestrzegania przepisów ponoszonych przez przedsiębiorstwa.

Jakie są skutki dla MŚP i konkurencyjności?

Preferowane warianty dotyczące **MŚP i konkurencji w zakresie innowacji** miałyby tę zaletę, że przedsiębiorstwa mogłyby nadal opierać się na tych samych zasadach i nie musiałyby dostosowywać się do nowych przepisów, a także zyskałyby dodatkową pewność prawa w postaci wyjaśnień dotyczących stosowania HBER, zawartych w wytycznych horyzontalnych.

Rozszerzenie koncepcji jednostronnej specjalizacji pozwoliłoby uwzględnić realia gospodarcze polegające na tym, że czasami konieczna jest współpraca z więcej niż jedną stroną, aby uzyskać korzyści skali wystarczające do osiągnięcia konkurencyjności. Będzie to miało istotny wpływ na MŚP, gdyż ułatwi im wchodzenie na rynek i ograniczy ryzyko, któremu nie są one w stanie przeciwdziałać tak dobrze, jak ich więksi rywale. Negatywny wpływ na rynek wewnętrzny jest ograniczony, gdyż łączny próg udziału w rynku wynoszący

20 % nie ulega zmianie.

Ponadto nowy przepis zawarty w rozporządzeniu w sprawie wyłączeń grupowych dotyczących porozumień badawczo-rozwojowych odnoszący się do uprawnienia Komisji i krajowych organów ochrony konkurencji do wycofania przywileju wyłączenia grupowego, a także dodatkowe wytyczne dotyczące scenariuszy, w których będą one prawdopodobnie korzystały z tego uprawnienia, przyczyni się do zwiększenia wiedzy na temat tego uprawnienia i ryzyka związanego z zawieraniem porozumień szkodzących konkurencji na poziomie badań i rozwoju.

Czy przewiduje się znaczące skutki dla budżetów i administracji krajowych?

Ogólnie rzecz biorąc, przedmiotowa inicjatywa nie będzie miała znaczących praktycznych konsekwencji dla działań organów krajowych w zakresie egzekwowania przepisów antymonopolowych. Wynika to z faktu, że nie zmieni ona zasadniczo podstawowej struktury i ram oceny przewidzianych w HBER (np. pojęć takich jak najpoważniejsze ograniczenia konkurencji i progi udziału w rynku). Przedmiotowa inicjatywa jako taka nie będzie ponadto miała żadnego wpływu na budżety krajowe.

Czy wystąpią inne znaczące skutki?

Oczekuje się, że oprócz bezpośredniego wpływu na przedsiębiorstwa, konkurencję i rynek wewnętrzny, każdy z preferowanych wariantów będzie miał również pośredni wpływ na konsumentów, którzy skorzystają na większej innowacyjności i będą mieli większy wybór, jeżeli utrzymana zostanie konkurencja na poziomie badań i rozwoju. Progi udziału w rynku, warunki wyłączenia i wykazy najpoważniejszych ograniczeń konkurencji zagwarantują, że efektywność wynikająca z porozumień badawczo-rozwojowych i specjalizacyjnych będzie zauważalna dla konsumentów końcowych i będzie przeważała nad wszelkimi możliwymi szkodami.

Proporcjonalność

Wariant preferowany dla każdego obszaru przepisów będzie proporcjonalny, ponieważ pozwoli uniknąć wykraczania poza to, co jest konieczne do dostosowania zakresu zasady „bezpiecznej przystani” przewidzianej w HBER.

D. Działania następcze

Kiedy nastąpi przegląd przyjętej polityki?

Zakłada się, że przedmiotowa inicjatywa potrwa 12 lat. Komisja będzie na bieżąco monitorować funkcjonowanie zmienionych przepisów, zarówno egzekwując je sama, jak i za pośrednictwem krajowych organów ochrony konkurencji. W tym celu Komisja będzie monitorowała pytania o wykładnię przepisów stawiane sądom krajowym i unijnym oraz utrzymywała nieformalne kontakty z zainteresowanymi stronami. Najpóźniej w czerwcu 2031 r. Komisja podsumuje funkcjonowanie zmienionych przepisów i sporządzi sprawozdanie z oceny, m.in. na podstawie informacji zebranych w trakcie wspomnianego wyżej monitorowania.