

A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE**Ideiglenes keret az üzleti együttműködéssel kapcsolatos antitröszt kérdések vizsgálatára a jelenlegi COVID-19-járvány miatt kialakuló sürgős helyzetekre válaszul**

(2020/C 116 I/02)

1. A COVID-19-járvány, annak a gazdaságra gyakorolt hatása és lehetséges antitröszt vonatkozásai

- (1) A COVID-19-járvány súlyos népegészségügyi szükséghelyzetet jelent a polgárok és a társadalmak számára. Emellett jelentős és példa nélküli sokkhatásként érte a világgazdaságot és az uniós országok gazdaságait is.
- (2) Ez a sokk különböző csatornákon keresztül és különböző módokon érinti az egész gazdaságot. Az ellátási láncok zavarai általános kínálati sokkot eredményeznek, ehhez pedig aszimmetrikus keresleti sokk társul, amelyet vagy az egyes termékek és szolgáltatások iránti fogyasztói kereslet hirtelen csökkenése, vagy más – különösen az egészségügyi ágazathoz (pl. gyógyszeripari vállalatok, orvostechikaifelszerelés-gyártók, valamint ezek forgalmazói) kapcsolódó – termékek és szolgáltatások iránti kereslet meredek emelkedése okoz. Ebben a szakaszban bizonytalanság övezi a sokk időtartamát és intenzitását is, amelyek főként a hatóságok népegészségügyi megfontolásából eredő döntésein alapulnak, nem pedig olyan tényezőknél, amelyeknek nem mindegyike van a vállalkozások ellenőrzése alatt.
- (3) A vállalkozások ezért rendkívüli kihívásokkal néznek szembe a COVID-19-válság miatt, és döntő szerepet játszhatnak a válság hatásainak leküzdésében. Ezen időszak kivételes körülményei és a kapcsolódó kihívások szükségessé tehetik, hogy a vállalkozások együttműködjenek egymással a válság hatásainak leküzdése vagy legalább enyhítése érdekében, ami végső soron a polgárok javát szolgálja. Tekintettel a válság sokrétű és aszimmetrikus jellegére, a vállalkozások különböző kihívásokkal szembesülhetnek, és így előfordulhat, hogy különböző együttműködési formákhoz kell folyamodniuk.
- (4) Ez a közlemény a vállalkozások között annak érdekében szükséges együttműködés lehetséges formáival foglalkozik, hogy biztosítsák a COVID-19-járvány alatt a szűkösen rendelkezésre álló alapvető termékek és szolgáltatások kínálatát és megfelelő elosztását, és így kezeljék mindenekelőtt az ilyen alapvető termékek és szolgáltatások iránti kereslet gyors és exponenciális növekedéséből eredő hiányokat ⁽¹⁾. Ide tartoznak különösen azok a gyógyszerek és orvostechikai felszerelések ⁽²⁾, amelyeket a COVID-19-betegek vizsgálatára és kezelésére használnak, vagy amelyek egyébként szükségesek a járvány enyhítéséhez és esetleges megszüntetéséhez. Ilyen együttműködésre sor kerülhet az érintett ágazatban működő vállalkozások között e hiány leküzdése érdekében, valamint más ágazatokban működő vállalkozások között (pl. olyan vállalkozások, amelyek gyártószorai egy részét átalakítják, hogy megkezdjék a szűkösen rendelkezésre álló termékek előállítását). A válság alakulásától függően a Bizottság módosíthatja vagy kiegészítheti ezt a közleményt annak érdekében, hogy az az együttműködés más formáira is kiterjedjen.
- (5) E közlemény célja, hogy kifejtsen a következőket:
 - a) azokat a fő kritériumokat, amelyeket a Bizottság követni fog az alapvető termékek és szolgáltatások COVID-19-járvány alatti hiányának kezelésére irányuló lehetséges együttműködési projektek értékelése, valamint a válság alatt a végrehajtási prioritások meghatározása során; valamint
 - b) egy olyan ideiglenes eljárást, amelyet a Bizottság kivételesen hozott létre annak érdekében, hogy ezzel összefüggésben adott esetben ad hoc írásbeli megerősítést nyújtson a vállalkozások számára konkrét és jól meghatározott együttműködési projektekkel kapcsolatban.

⁽¹⁾ A hiányt súlyosbító egyéb tényezők közé tartozik az elővigyázatosságból történő tömeges készletfelhalmozás az elosztási lánc egészében, a gyárak lezárása karantén- vagy megfékezésre irányuló intézkedések miatt, a határlezárások által okozott logisztikai problémák, az exporttilalmak, az EU-ba szállító harmadik országokban végrehajtott lezárások.

⁽²⁾ Eltérő rendelkezés hiányában az e közleményben szereplő, gyógyszerekre történő hivatkozások az orvostechikai felszerelésekre is vonatkoznak.

2. Az alapvető termékek és szolgáltatások COVID-19-járvány alatti hiányának kezelésére irányuló üzleti együttműködési projektek antitröszt vizsgálatának fő kritériumai

- (6) Az 1/2003/EK tanácsi rendelet⁽³⁾ hatálybalépése óta a vállalkozások már nem jelenthetik be a Bizottságnak megállapodásaikat annak érdekében, hogy egyedi mentességet kapjanak az EUMSZ 101. cikke alól, hanem nekik maguknak kell megvizsgálniuk megállapodásaik és magatartásuk jogszerűségét. Ez a Bizottság által nyújtott átfogó iránymutatásokon⁽⁴⁾ alapuló önértékelési rendszer már megszilárdult.
- (7) A Bizottság megérti, hogy a vállalkozások közötti együttműködés segítheti az alapvető termékek és szolgáltatások hiányának hatékonyabb kezelését a COVID-19-járvány alatt, és ezzel összefüggésben a vállalkozásoknak konkrétabb iránymutatásra lehet szükségük egyes együttműködési kezdeményezéseikre vonatkozóan, hogy könnyebben tudják elvégezni az önvizsgálatot. Indokolt lehet akár eseti visszajelzést vagy megerősítést adni a vállalkozásoknak az együttműködési kezdeményezéseik jogszerűségével kapcsolatban. A Bizottság ezért készen áll arra, hogy ilyen iránymutatást és megerősítést nyújtson a vállalkozásoknak vagy a vállalkozások társulásainak a COVID-19-járvány hatékony kezelése érdekében gyorsan végrehajtandó kezdeményezések elősegítése céljából, különösen az olyan esetekben, amikor még mindig bizonytalanság állhat fenn azzal kapcsolatban, hogy az ilyen kezdeményezések összeegyeztethetők-e az uniós versenyjoggal⁽⁵⁾. E célból a Bizottság Versenypolitikai Főigazgatósága már létrehozott egy külön weboldalt (<https://ec.europa.eu/competition/antitrust/coronavirus.html>) és egy külön postafiókot (COMP-COVID-ANTITRUST@ec.europa.eu), amelyeken keresztül informális iránymutatás kérhető konkrét kezdeményezésekkel kapcsolatban.
- (8) Számos uniós tagállam jelezte, hogy már jelenleg is hiány mutatkozik a COVID-19-betegek kezelésére használt gyógyszerekből, vagy arra számít, hogy hamarosan ilyen hiány alakul ki⁽⁶⁾. Az elmúlt hetekben számos megkeresés érkezett a Bizottsághoz vállalkozásoktól és szakmai szövetségektől, amelyekben iránymutatást kértek tervezett együttműködéseikkel kapcsolatban. Különösen az egészségügyi ágazatból érkeztek ilyen kérelmek, tekintettel a COVID-19-betegek kezeléséhez használt kritikus kórházi gyógyszerek hiányának kockázatára.
- (9) Ezek a megkeresések jól példázzák az együttműködés azon típusait, amelyekre szükség lehet a jelenlegi COVID-19-járványhoz kapcsolódó sürgős helyzetek kezeléséhez, és azok EUMSZ 101. cikke szerinti értékeléséhez a lentiekben felvázolt módon.
- (10) A különböző intézkedések hozzájárulhatnak a kereslet és a kínálat közötti szakadék áthidalásához. Ez a termelés igen jelentős és gyors növelését teheti szükségessé az igényelt, de szűkösen rendelkezésre álló termékek esetében. Ez más termékek termelésének csökkenéséhez vezethet. Szükség lehet a készletek újraelosztására is, ami feltételezi, hogy a vállalkozások megállapodnak az értékesítésre és a készletekre vonatkozó információk cseréjében/közlésében. A termelés növelése érdekében előfordulhat, hogy a vállalkozásoknak egyes nem alapvető/nem hiánycikknek számító

⁽³⁾ A Tanács 1/2003/EK rendelete (2002. december 16.) a Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról (HL L 1., 2003.1.4., 1. o).

⁽⁴⁾ A Bizottság számos iránymutatást adott ki, amelyek segíthetik a vállalkozásokat annak vizsgálatában, hogy üzleti megállapodásaik összeegyeztethetők-e az uniós versenyjoggal, lásd például: A Bizottság közleménye – Közlemény – Iránymutatás a Szerződés 81. cikke (3) bekezdésének alkalmazásáról (HL C 101., 2004.4.27., 97. o.) (a továbbiakban: a 101. cikk (3) bekezdéséről szóló iránymutatás); A Bizottság közleménye – Iránymutatás az Európai Unió működéséről szóló szerződés 101. cikkének a horizontális együttműködési megállapodásokra való alkalmazhatóságáról (HL C 11., 2011.1.14., 1. o.) (a továbbiakban: a horizontális iránymutatás); valamint A Bizottság közleménye – A vertikális korlátozásokról szóló iránymutatás (HL C 130., 2010.5.19., 1. o.) (a továbbiakban: a vertikális iránymutatás). Lásd még a következőket: a Bizottság 1217/2010/EU rendelete (2010. december 14.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 101. cikke (3) bekezdésének a kutatás-fejlesztési megállapodások egyes csoportjaira történő alkalmazásáról (HL L 335., 2010.12.18., 36. o.) (a továbbiakban: a K+F csoportmentességi rendelet); a Bizottság 1218/2010/EU rendelete (2010. december 14.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 101. cikke (3) bekezdésének a szakosítási megállapodások egyes csoportjaira történő alkalmazásáról (HL L 335., 2010.12.18., 43. o.) (a továbbiakban: a szakosított csoportmentességi rendelet); a Bizottság 316/2014/EU rendelete (2014. március 21.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 101. cikke (3) bekezdésének a technológiát átadó csoportmentességi rendelet); a Bizottság 330/2010/EU rendelete (2010. április 20.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 101. cikke (3) bekezdésének vertikális megállapodások és összehangolt magatartások csoportjaira történő alkalmazásáról (HL L 102., 2010.4.23., 1. o.) (a továbbiakban: a vertikális csoportmentességi rendelet).

⁽⁵⁾ Lásd még az Európai Bizottság, az EFTA Felügyeleti Hatóság és az Európai Versenyhatóságok Hálózatát alkotó nemzeti versenyhatóságok közös nyilatkozatát az antitröszt-jogsabályoknak a COVID-19-válság során történő alkalmazásáról (https://ec.europa.eu/competition/ecn/202003_joint-statement_ecn_corona-crisis.pdf).

⁽⁶⁾ Lásd még a Bizottság 2020. április 8-án elfogadott iránymutatását az optimális és észszerű gyógyszerellátásról a COVID-19-járvány során jelentkező hiányok elkerülése érdekében.

gyógyszerek (vagy más termékek) helyett a járvány kezeléséhez szükséges gyógyszerekre (vagy más termékekre) kell átállítaniuk a gyártósoraikat. Emellett a termelést tovább lehetne növelni és hatékonyabbá lehetne tenni, ha egy adott telephelyen csak egy gyógyszert gyártanának (szemben a különböző termékek gyártása közötti váltásokkal, ami a gépek időigényes tisztítását teszi szükségessé stb.), egyensúlyba hozva a méretgazdaságosságot anélkül, hogy túlzott mértékben egy adott gyártási telephelyre kellene támaszkodni.

- (11) Ez azt mutatja, hogy a COVID-19-járványhoz kapcsolódó szükséghelyzetekre adott válaszhoz az együttműködés eltérő szintje lehet szükséges, és hozzá kapcsolódóan változhat az esetleges antitröszt-aggályok mértéke is.
- (12) A közelmúlt tapasztalatai alapján a Bizottság megérti, hogy az egészségügyi ágazatban folytatott együttműködés például egy szakmai szövetség (vagy egy független tanácsadó) megbízására korlátozódhat, többek között a következők céljából:
- a) az alapanyagok közös szállításának összehangolása;
 - b) hozzájárulás azon alapvető gyógyszerek azonosításához, amelyek esetében az előre jelzett gyártási mennyiségre tekintettel fennáll a hiány kockázata;
 - c) a termelési és kapacitási információk összesítése, az egyes vállalatokra vonatkozó információk cseréje nélkül;
 - d) a tagállami szintű kereslet előrejelzésére vonatkozó modell kidolgozása;
 - e) a kínálati rése vonatkozó összesített információk megosztása – egyedi alapon és anélkül, hogy ezt az információt megosztanák a versenytársakkal – annak céljából, hogy jelezzék, képesek-e pótolni az ellátási hiányt a kereslet kielégítése érdekében (akár a meglévő készletek, akár a termelés növelése révén).
- (13) Az ilyen tevékenységek nem vetnek fel antitröszt-aggályokat, feltéve, hogy megfelelő biztosítékok vonatkoznak rájuk (például nem áramlik vissza egyedi vállalati információ a versenytársakhoz), amint az az EUMSZ 101. cikkének a horizontális együttműködési megállapodásokra való alkalmazhatóságáról szóló bizottsági iránymutatásban is szerepel ⁽⁷⁾.
- (14) Még az egészségügyi ágazatban folytatott együttműködés továbbfejlesztésére is szükség lehet a kritikus ellátási hiányok leküzdése érdekében. Ez kiterjedhet például a termelés átszervezésének összehangolására a termelés növelése és optimalizálása érdekében, hogy ne minden vállalat összpontosítson csak egy vagy néhány gyógyszerre, miközben más gyógyszerek termelése alacsony szinten marad, amennyiben az átszervezés lehetővé tenné, hogy más tagállamokban is kielégítsék a sürgősen szükséges gyógyszerek iránti keresletet.
- (15) Az iparágon belül a termelés, a készletgazdálkodás és esetlegesen a forgalmazás vonatkozásában végrehajtott alkalmazkodási intézkedések szükségessé tehetik a kereskedelmi szempontból érzékeny információk cseréjét, valamint az azzal kapcsolatos információk megosztását, hogy egyes gyógyszereket mely telephelyen állítanak elő. Ezáltal kiküszöbölhető az a helyzet, hogy minden vállalkozás egy vagy néhány gyógyszer termelésére összpontosít, míg más gyógyszerekből továbbra is a szükségesnél kevesebbet állítanak elő. A vállalkozások közötti hasonló információcsere és koordináció rendes körülmények között problematikus az uniós versenyszabályok szempontjából. Mindazonáltal a jelenlegi rendkívüli körülmények között az ilyen intézkedések az uniós versenyjog értelmében nem lennének problematikusak, illetve – tekintettel a szükséghelyzetre és az intézkedések ideiglenes jellegére – nem képeznének végrehajtási prioritást a Bizottság számára, amennyiben az ilyen intézkedések: i. az alapvető termékek vagy szolgáltatások – például a COVID-19-betegek kezelésére használt termékek vagy szolgáltatások – terén jelentkező ellátási hiány kezelését vagy elkerülését célozzák, és azokra a termelés leghatékonyabb módon történő növeléséhez objektíven szükség van; ii. ideiglenes jellegűek (azaz csak addig alkalmazandók, amíg fennáll az ellátási hiány kockázata, vagy mindenesetre a COVID-19-járvány idején); és iii. amennyiben az ilyen intézkedések nem lépik túl az ellátási hiány kezeléséhez vagy elkerüléséhez feltétlenül szükséges mértéket. A vállalkozásoknak minden információcserét és közöttük létrejött megállapodást dokumentálniuk kell, és a dokumentumokat kérésre a Bizottság rendelkezésére kell bocsátaniuk. Az a tény, hogy az együttműködést valamely hatóság ösztönzi és/vagy koordinálja (vagy az együttműködés az általa létrehozott keretek között történik), szintén releváns tényező, amelyet figyelembe kell venni annak megállapításakor, hogy az ilyen együttműködés az uniós versenyjog értelmében nem lenne problematikus, vagy nem képezne végrehajtási prioritást a Bizottság számára.

⁽⁷⁾ A Bizottság közleménye – Iránymutatás az Európai Unió működéséről szóló szerződés 101. cikkének a horizontális együttműködési megállapodásokra való alkalmazhatóságáról (HL C 11., 2011.1.14., 1. o.).

(16) Abban az esetben, ha a hatóságok sürgősen felkérlik a vállalkozásokat, hogy a jelenlegi COVID-19-járvánnyal kapcsolatos sürgős helyzetekre tekintettel ideiglenesen működjenek együtt egymással (pl. a gyártás és a szállítás megszervezése terén annak érdekében, hogy a COVID-19-betegek egészségügyi ellátása ebben a szükséghelyzetben fenntartható legyen), az ilyen együttműködés megengedett.

3. Rendkívüli eljárás az alapvető termékek és szolgáltatások terén a COVID-19-járvány során jelentkező ellátási hiány kezelését vagy elkerülését célzó egyedi együttműködési projektekre vonatkozó ad hoc iránymutatás nyújtására

(17) A Bizottság – a Versenypolitikai Főigazgatóságán keresztül – továbbra is iránymutatást nyújt a vállalkozásoknak és a szakmai szövetségeknek a COVID-19-járvány hatékony kezelése érdekében mielőbb végrehajtandó, uniós dimenzióval rendelkező egyedi együttműködési kezdeményezésekkel kapcsolatban, különösen amennyiben még mindig bizonytalanság mutatkozik az ilyen kezdeményezések uniós versenyjoggal való összeegyeztethetőségét illetően.

(18) Annak érdekében, hogy a jelenlegi COVID-19-járvánnyal összefüggő egyes helyzetek sürgősségének megfelelő időkereten belül növelni lehessen a jogbiztonságot az antitörzst-ügyekre vonatkozó iránymutatás tekintetében, a Bizottság – a Versenypolitikai Főigazgatóságán keresztül – készen áll arra, hogy kivételesen és saját belátása szerint ad hoc megerősítő levél útján ilyen iránymutatást nyújtson.

4. Következtetés

(19) A Bizottság tisztában van azzal, hogy a vállalkozások a COVID-19-járvány miatt rendkívüli kihívásokkal szembesülnek, és döntő szerepet játszanak a válság hatásainak leküzdésében. A Bizottság szorgalmazza az e kihívások kezelését célzó, versenyösztönző együttműködést – különösen a jelenlegi COVID-19-járványhoz kapcsolódó sürgős helyzetekre adott válaszlépésként –, és elkötelezett amellett, hogy az antitörzst-ügyekre vonatkozó iránymutatást és támogatást nyújtson az együttműködés megfelelő és mielőbbi végrehajtásának megkönnyítéséhez, ami a válságból való kilábaláshoz szükséges és végső soron a polgárok javát szolgálja.

(20) Ugyanakkor a Bizottság hangsúlyozza, hogy e rendkívüli körülmények között minden eddiginél fontosabb, hogy a vállalkozások és a fogyasztók védelemben részesüljenek a versenyjog alapján. Ezért továbbra is szorosan és aktívan nyomomon követi a releváns piaci fejleményeket annak érdekében, hogy felderítse az olyan eseteket, amikor egyes vállalkozások a jelenlegi helyzetet kihasználva megszegik az uniós antitörzst-jogszabályokat, akár úgy, hogy versenyellenes megállapodásokat kötnek, akár pedig úgy, hogy visszaélnék az erőfölényükkel. A Bizottság különösen nem tolerálja az olyan vállalkozások magatartását, amelyek a válságot nyereségszerzés céljából versenyellenes összejátszásra vagy erőfölénnyel való visszaélésre próbálják kihasználni (beleértve a válság sajátos körülményeiből fakadó erőfölényt is), például a vásárlók és a fogyasztók kihasználásával (pl. a szokásos versenyszint feletti árak felszámításával) vagy a termelésnek végső soron a fogyasztókat károsító korlátozásával (pl. azáltal, hogy akadályozzák a termelés növelésére irányuló kísérleteket, melyek célja az ellátási hiány kezelése lenne). A Bizottság ezért arra ösztönzi a vállalkozásokat és a polgárokat, hogy a rendelkezésükre álló szokásos csatornákon továbbra is jelentsék a kartelleket és az antitörzst-jogszabályok megsértésének egyéb eseteit – ideértve az erőfölénnyel való visszaélést is –, amelyekről esetleg tudomást szereznek ⁽⁸⁾.

(21) A Bizottság ezt a közleményt április 8-tól alkalmazza, tekintettel a COVID-19-járvány hatására, amely azonnali intézkedést tesz szükségessé. A Bizottság a közleményt a COVID-19-járvány alakulásától függően felülvizsgálhatja. A közlemény mindaddig alkalmazandó, amíg azt a Bizottság vissza nem vonja (amikor úgy ítéli meg, hogy a közlemény alapjául szolgáló rendkívüli körülmények már nem állnak fenn).

⁽⁸⁾ Az Európai Bizottsággal való kapcsolatfelvételtre vagy antitörzst-üggyel kapcsolatos panasz benyújtására szolgáló szokásos csatornákon (https://ec.europa.eu/competition/contacts/electronic_documents_en.html) kívül a magánszemélyek névtelenül is segíthetik a kartellek és más versenyellenes gyakorlatok elleni küzdelmet a Bizottság visszaélés-bejelentő eszközén (<https://ec.europa.eu/competition/cartels/whistleblower/index.html>) keresztül. A Bizottság engedékenységi programja, amely lehetővé teszi a vállalkozások számára, hogy a rájuk kiszabandó bírság csökkentése ellenében bejelentsék a kartellban való saját részvételüket, e rendkívüli időszakban is továbbra is teljes mértékben alkalmazandó marad (<https://ec.europa.eu/competition/cartels/leniency/leniency.html>).