

SPOROČILO KOMISIJE**Začasni okvir za ocenjevanje protimonopolnih vprašanj, povezanih s poslovnim sodelovanjem v odziv na izredne razmere zaradi trenutnega izbruha COVID-19**

(2020/C 116 I/02)

1. Izbruh COVID-19, njegov vpliv na gospodarstvo in morebitne posledice za protimonopolna vprašanja

- (1) Izbruh COVID-19 je povzročil resne izredne razmere v javnem zdravju za državljane in družbe. Prav tako je šok za svetovno gospodarstvo in gospodarstvo Unije, kakršnega še ni bilo.
- (2) Ta šok vpliva na celotno gospodarstvo, in sicer prek različnih kanalov in na različne načine. Zaradi motenj v dobavnih verigah je prišlo do splošnega šoka pri dobavah, obenem pa se soočamo z asimetričnim šokom pri povpraševanju zaradi bodisi nenadnega upada povpraševanja potrošnikov po nekaterih izdelkih in storitvah ali izrazitega povečanja povpraševanja po drugih izdelkih in storitvah, zlasti tistih, povezanih z zdravstvenim sektorjem (vključno z na primer farmacevtskimi podjetji, proizvajalci medicinske opreme in njihovimi distributerji). Trenutno tudi ni gotovo, kako dolgo bo šok trajal in kako intenziven bo, kar je v glavnem odvisno od dejavnikov, na katere podjetja nimajo vedno vpliva, temveč o njih odločajo javni organi, ki se opirajo med drugim na premisleke v zvezi z javnim zdravjem.
- (3) Podjetja se tako soočajo z izjemnimi izzivi zaradi krize, ki jo je povzročil izbruh COVID-19, in imajo lahko ključno vlogo pri premagovanju njenih posledic. Trenutne izredne okoliščine in z njimi povezani izzivi lahko sprožijo potrebo podjetij po medsebojnem sodelovanju, da bi lahko premagala ali vsaj ublažila posledice krize v končno korist državljanov. Zaradi večplastne in asimetrične narave krize se lahko podjetja soočajo z različnimi izzivi in se morajo zato morda opreti na različne oblike sodelovanja.
- (4) To sporočilo zajema možne oblike sodelovanja med podjetji, da se zagotovita dobava in ustrezna distribucija bistvenih izdelkov in storitev, ki jih primanjkuje, med izbruhom COVID-19, in tako obravnava pomanjkanje takšnih bistvenih izdelkov in storitev, ki je predvsem posledica hitre in eksponentne rasti povpraševanja ⁽¹⁾. To vključuje zlasti zdravila in medicinsko opremo ⁽²⁾, ki se uporabljajo za testiranje in zdravljenje bolnikov s COVID-19 ali so potrebni za ublažitev in morebiti zaustavitev izbruha. Takšno sodelovanje bi lahko potekalo med podjetji, dejavnimi v zadevnem sektorju, da bi se odpravilo to pomanjkanje, pa tudi med podjetji, dejavnimi v drugih sektorjih (nekatera podjetja na primer del svojih proizvodnih linij preusmerjajo v proizvodnjo izdelkov, ki jih primanjkuje). Komisija lahko glede na razvoj krize to sporočilo spremeni ali dopolni, da bi se zajele druge oblike sodelovanja.
- (5) Namen tega sporočila je pojasniti:
 - a. glavna merila, ki jih bo Komisija upoštevala pri oceni teh možnih projektov sodelovanja, namenjenih obravnavanju pomanjkanja bistvenih izdelkov in storitev med izbruhom COVID-19, in pri določanju svojih prednostnih nalog za izvrševanje med to krizo; ter
 - b. začasni postopek, ki ga je Komisija izjemoma vzpostavila, da bi podjetjem po potrebi zagotovila *ad hoc* zagotovilno pismo v zvezi s specifičnimi in dobro opredeljenimi projekti sodelovanja v tem okviru.

⁽¹⁾ Drugi dejavniki, ki stopnjujejo pomanjkanje, so med drugim obsežno preventivno kopičenje zalog vzdolž celotne distribucijske verige, zaprtje tovarn zaradi karantene ali ukrepov osamitve, logistične težave zaradi zaprtja meja, prepovedi izvoza in zaustavitev proizvodnje v tretjih državah, ki dobavljajo izdelke v EU.

⁽²⁾ Če ni določeno drugače, sklici na zdravila v tem sporočilu vključujejo tudi medicinsko opremo.

2. Glavna merila za protimonopolno oceno projektov poslovnega sodelovanja, namenjenih obravnavanju pomanjkanja bistvenih izdelkov in storitev med izbruhom COVID-19

- (6) Od začetka veljavnosti Uredbe Sveta (ES) št. 1/2003 ⁽³⁾ podjetja ne morejo več prigrasiti svojih sporazumov Komisiji, da bi jim bila odobrena posamična izjema od člena 101 PDEU, temveč so sama odgovorna za to, da ocenijo zakonitost svojih sporazumov in praks. Ta sistem samoocene, ki temelji na obširnih usmeritvah ⁽⁴⁾ Komisije, je zdaj utrjen.
- (7) Komisija razume, da bi lahko sodelovanje med podjetji pomagalo učinkoviteje obravnavati pomanjkanje bistvenih izdelkov in storitev med izbruhom COVID-19 in da bi v tem okviru podjetja morda potrebovala specifične usmeritve za svoje pobude za sodelovanje, da bi se olajšala njihova samoocena. Morebiti je celo primerno, da se podjetjem zagotovijo *ad hoc* povratne informacije ali zagotovilno pismo glede zakonitosti specifičnih pobud za sodelovanje. Komisija je zato pripravljena zagotoviti take usmeritve in zagotovilno pismo za podjetja ali podjetniška združenja, da bi spodbudila pobude, ki jih je treba hitro izvesti za učinkovito soočanje z izbruhom COVID-19, zlasti kadar še vedno obstaja negotovost glede združljivosti takih pobud s konkurenčnim pravom EU ⁽⁵⁾. V ta namen je Generalni direktorat Komisije za konkurenco že vzpostavil namensko spletno stran (<https://ec.europa.eu/competition/antitrust/coronavirus.html>) in namenski poštni predal (COMP-COVID-ANTITRUST@ec.europa.eu), ki se lahko uporabita za pridobitev neuradnih usmeritev za specifične pobude.
- (8) Številne države članice EU so navedle, da se že soočajo s pomanjkanjem zdravil, ki se uporabljajo za zdravljenje bolnikov s COVID-19, ali pa pričakujejo, da bo do pomanjkanja prišlo zelo kmalu ⁽⁶⁾. Komisija je v zadnjih tednih prejela več prošenj podjetij in panožnih združenj za usmeritve v zvezi z njihovim predvidenim sodelovanjem, zlasti v zdravstvenem sektorju, glede na tveganje pomanjkanja ključnih bolnišničnih zdravil, ki se uporabljajo za zdravljenje bolnikov s COVID-19.
- (9) Te prošnje so koristen prikaz za vrste sodelovanja, ki bi lahko bile potrebne za obravnavanje izrednih razmer, povezanih s trenutnim izbruhom COVID-19, in njihovo oceno na podlagi člena 101 PDEU, v skladu s spodnjimi načeli.
- (10) K premostitvi vrzeli med povpraševanjem in ponudbo lahko prispevajo različni ukrepi. Zahteva se lahko znatno in hitro povečanje proizvodnje izdelkov, ki so potrebni, vendar jih primanjkuje, zaradi tega pa se lahko zmanjša proizvodnja drugih izdelkov. Prav tako se lahko zahteva prerazporeditev zalog, kar bi pomenilo, da se morajo podjetja strinjati z izmenjavo/posredovanjem informacij o prodaji in zalogah. Da bi podjetja povečala proizvodnjo, morajo morda svoje proizvodne linije za nekatera zdravila (ali druge izdelke), ki niso bistvena ali jih ne primanjkuje,

⁽³⁾ Uredba Sveta (ES) št. 1/2003 z dne 16. decembra 2002 o izvajanju pravil konkurence iz členov 81 in 82 Pogodbe (UL L 1, 4.1.2003, str. 1).

⁽⁴⁾ Komisija je izdala več sklopov smernic, ki lahko podjetjem pomagajo oceniti združljivost njihovih poslovnih dogovorov s konkurenčnim pravom EU (glej zlasti Sporočilo Komisije: Obvestilo – Smernice o uporabi člena 81(3) Pogodbe (UL C 101, 27.4.2004, str. 97) (smernice o členu 101(3)), Sporočilo Komisije – Smernice o uporabi člena 101 Pogodbe o delovanju Evropske unije za sporazume o horizontalnem sodelovanju (UL C 11, 14.1.2011, str. 1) (horizontalne smernice) in Obvestilo Komisije – Smernice o vertikalnih omejitvah (UL C 130, 19.5.2010, str. 1) (vertikalne smernice)). Glej tudi Uredbo Komisije (EU) št. 1217/2010 z dne 14. decembra 2010 o uporabi člena 101(3) Pogodbe o delovanju Evropske unije za nekatere skupine sporazumov o raziskavah in razvoju (UL L 335, 18.12.2010, str. 36) (uredba o skupinski izjemi za raziskave in razvoj), Uredbo Komisije (EU) št. 1218/2010 z dne 14. decembra 2010 o uporabi člena 101(3) Pogodbe o delovanju Evropske unije za nekatere skupine sporazumov o specializaciji in usklajena ravnanja (UL L 335, 18.12.2010, str. 43) (uredba o skupinski izjemi za specializacijo), Uredbo Komisije (EU) št. 316/2014 z dne 21. marca 2014 o uporabi člena 101(3) Pogodbe o delovanju Evropske unije za skupine sporazumov o prenosu tehnologije (UL L 93, 28.3.2014, str. 17) (uredba o skupinski izjemi za prenos tehnologije) in Uredbo Komisije (EU) št. 330/2010 z dne 20. aprila 2010 o uporabi člena 101(3) Pogodbe o delovanju Evropske unije za skupine vertikalnih sporazumov in usklajenih ravnanj (UL L 102, 23.4.2010, str. 1) (uredba o skupinski izjemi za vertikalne sporazume).

⁽⁵⁾ Glej tudi skupno izjavo o uporabi protimonopolnih pravil med krizo zaradi izbruha COVID-19, ki so jo skupaj izdali Evropska komisija, Nadzorni organ Efte in nacionalni organi za konkurenco, ki skupaj sestavljajo Evropsko mrežo za konkurenco (https://ec.europa.eu/competition/ecn/202003_joint-statement_ecn_corona-crisis.pdf).

⁽⁶⁾ Glej tudi Smernice o optimalni in racionalni oskrbi z zdravili za preprečevanje pomanjkanja med izbruhom COVID-19, sprejete 8. aprila 2020.

preusmeriti v zdravila (ali druge izdelke), potrebne za obravnavo izbruha. Poleg tega bi se obseg proizvodnje lahko dodatno in bolj učinkovito povečal, če bi se v določenem obratu proizvajalo samo eno zdravilo (namesto izmenične proizvodnje različnih izdelkov, zaradi česar je potrebno zamudno čiščenje strojev itd.), s čimer bi ekonomijo obsega uskladili s tem, da se je treba izogniti prekomerni odvisnosti od določenega proizvodnega obrata.

- (11) To kaže, da lahko odziv na izredne razmere, povezane z izbruhom COVID-19, zahteva različne stopnje sodelovanja, pri katerih se lahko pojavijo različni protimonopolni pomisleki.
- (12) Komisija na podlagi nedavnih izkušenj razume, da bi lahko bilo sodelovanje v zdravstvenem sektorju recimo omejeno na pooblastilo panožnemu združenju (ali neodvisnemu svetovalcu ali neodvisnemu ponudniku storitev ali javnemu organu), da na primer:
- a. usklajuje skupni prevoz vhodnih materialov;
 - b. prispeva k opredelitvi tistih bistvenih zdravil, za katera glede na napovedano proizvodnjo obstaja tveganje pomanjkanja;
 - c. združuje informacije o proizvodnji in zmogljivostih brez izmenjave informacij o posameznih podjetjih;
 - d. pripravi model za predvidevanje povpraševanja na ravni držav članic in opredelitev vrzeli v dobavi;
 - e. posreduje združene informacije o vrzelih v dobavi in sodelujoča podjetja (posamično in brez izmenjave teh informacij s konkurenti) pozove, naj navedejo, ali lahko zapolnijo vrzel v dobavi, da bi zadostila povpraševanju (bodisi z obstoječimi zalogami ali povečanjem proizvodnje).
- (13) Take dejavnosti ne povzročajo protimonopolnih pomislov pod pogojem, da zanje veljajo zadostni zaščitni ukrepi (na primer da se informacije o posameznem podjetju ne prenašajo konkurentom), kot je navedeno v Smernicah Komisije o uporabi člena 101 PDEU za sporazume o horizontalnem sodelovanju ⁽⁷⁾.
- (14) Na področju sodelovanja v zdravstvenem sektorju bo morda treba narediti še več, da bi odpravili kritično pomanjkanje zalog. Morda ga bo treba razširiti na primer na usklajevanje reorganizacije proizvodnje, da bi se povečal in optimiziral obseg proizvodnje, zato da se ne bi vsa podjetja osredotočila na eno ali nekaj zdravil, druga zdravila pa bi se proizvajala v premajhnih količinah, kadar bi takšna reorganizacija proizvajalcem omogočila zadovoljitev povpraševanja po nujno potrebnih zdravilih v vseh državah članicah.
- (15) Ukrepi za prilagajanje proizvodnje, upravljanja zalog in potencialno distribucije v industriji lahko zahtevajo izmenjavo poslovno občutljivih informacij in določeno usklajevanje glede tega, kje se proizvaja katero zdravilo, zato da se ne bi vsa podjetja osredotočila na eno ali nekaj zdravil, druga pa bi se proizvajala v premajhnih količinah. Take izmenjave in usklajevanja med podjetji so v običajnih okoliščinah z vidika pravil EU o konkurenci sporna. Kljub temu taki ukrepi v trenutnih izrednih razmerah ne bi bili sporni z vidika konkurenčnega prava EU oziroma jih – glede na izredne razmere in njihovo začasno naravo – Komisija ne bi obravnavala kot prednostne naloge za izvrševanje, če bi bili: (i) zasnovani tako in objektivno potrebni, da se dejansko na najučinkovitejši način poveča obseg proizvodnje za obravnavo ali preprečitev pomanjkanja bistvenih izdelkov ali storitev, kot so tisti, ki se uporabljajo za zdravljenje bolnikov s COVID-19; (ii) začasni (tj. da se uporabljajo le, dokler obstaja tveganje pomanjkanja oziroma v vsakem primeru med izbruhom COVID-19); in (iii) ne presegajo tistega, kar je nujno potrebno za doseg cilja, da se obravnava ali prepreči pomanjkanje zalog. Podjetja bi morala dokumentirati vse medsebojne izmenjave in sporazume ter jih na zahtevo predložiti Komisiji. Dejstvo, da javni organ sodelovanje spodbuja in/ali usklajuje (ali da se izvaja v okviru, ki ga je ta organ vzpostavil), je prav tako pomemben dejavnik, ki ga je treba upoštevati pri ugotavljanju, da tako sodelovanje ne bi bilo sporno z vidika konkurenčnega prava EU oziroma ga Komisija ne bi obravnavala kot prednostno nalogo za izvrševanje.

⁽⁷⁾ Sporočilo Komisije – Smernice o uporabi člena 101 Pogodbe o delovanju Evropske unije za sporazume o horizontalnem sodelovanju (UL C 11, 14.1.2011, str. 1).

- (16) V kontekstu nujnega poziva javnih organov, naj podjetja začasno sodelujejo v odziv na izredne razmere zaradi trenutnega izbruha COVID-19 (na primer pri organizaciji proizvodnje in dostave zaradi nujnosti ohranitve delovanja zdravstvenega varstva za bolnike s COVID-19), je takšno sodelovanje dovoljeno.

3. Izredni postopek za *ad hoc* usmeritve glede posebnih projektov poslovnega sodelovanja, namenjenih obravnavanju pomanjkanja bistvenih izdelkov in storitev med izbruhom COVID-19

- (17) Komisija bo prek Generalnega direktorata za konkurenco podjetjem in panožnim združenjem še naprej zagotavljala usmeritve o specifičnih pobudah za sodelovanje z razsežnostjo EU, ki jih je treba hitro izvesti za učinkovito soočanje z izbruhom COVID-19, zlasti kadar še vedno obstaja negotovost glede združljivosti takih pobud s konkurenčnim pravom EU.
- (18) Da bi se povečala stopnja pravne varnosti v zvezi s protimonopolnimi usmeritvami v časovnem okviru, ki je združljiv z nujnostjo nekaterih razmer zaradi trenutnega izbruha COVID-19, je Komisija pripravljena, da prek Generalnega direktorata za konkurenco izjemoma in po lastni presoji zagotovi take usmeritve z *ad hoc* zagotovilnim pismom.

4. Zaključek

- (19) Komisija se zaveda izrednih izzivov, s katerimi se podjetja soočajo zaradi izbruha COVID-19, in njihove ključne vloge pri premagovanju posledic take krize. Komisija podpira sodelovanje, ki spodbuja konkurenco in je namenjeno reševanju teh izzivov, zlasti v odziv na izredne razmere zaradi trenutnega izbruha COVID-19, in se zavezuje, da bo zagotovila protimonopolne usmeritve in podporo za olajšanje pravičnega in hitrega izvajanja sodelovanja, potrebnega za izhod iz krize v končno korist državljanov.
- (20) Komisija hkrati poudarja, da je v teh izjemnih okoliščinah bolj kot kdaj koli prej pomembno, da se podjetjem in potrošnikom zagotovi zaščita na podlagi konkurenčnega prava. Zato bo še naprej pozorno in dejavno spremljala pomemben razvoj dogodkov na trgu, da bi odkrila primere podjetij, ki trenutne razmere izkoriščajo za kršenje protimonopolnega prava EU, bodisi s sklepanjem protikonkurenčnih sporazumov bodisi z zlorabo prevladujočega položaja. Komisija zlasti ne bo dopustila ravnanja podjetij, ki poskušajo preračunljivo izkoristiti krizo kot krinko za protikonkurenčno nedovoljeno dogovarjanje ali zlorabe svojega prevladujočega položaja (vključno s prevladujočimi položaji, do katerih je prišlo zaradi posebnih okoliščin te krize), na primer z izkoriščanjem strank in potrošnikov (npr. z zaračunavanjem cen nad običajno konkurenčno ravnjo) ali z omejevanjem proizvodnje v končno škodo potrošnikov (npr. z oviranjem poskusov povečanja proizvodnje za odpravo pomanjkanja zalog). Komisija zato spodbuja podjetja in državljane, naj z uporabo običajnih sredstev, ki so jim na voljo ⁽⁸⁾, še naprej prijavljajo kartele in druge kršitve protimonopolnih pravil, vključno z zlorabami prevladujočih položajev, ki jih zaznajo.
- (21) Komisija bo to sporočilo uporabljala od 8. aprila ob upoštevanju učinkov izbruha COVID-19, ki zahtevajo takojšnje ukrepanje. Komisija lahko sporočilo pregleda na podlagi razvoja izbruha COVID-19. Sporočilo velja, dokler ga Komisija ne umakne (ko meni, da temeljne izjemne okoliščine niso več prisotne).

⁽⁸⁾ Poleg običajnih kanalov za stik z Evropsko komisijo ali za vložitev protimonopolne pritožbe (https://ec.europa.eu/competition/contacts/electronic_documents_en.html) lahko posamezniki v boju proti kartelom in drugim protikonkurenčnim praksam anonimno pomagajo prek orodja Komisije za žvižgače (<https://ec.europa.eu/competition/cartels/whistleblower/index.html>). Program prizanesljivosti Komisije, ki podjetjem omogoča, da prijavijo svoje sodelovanje v kartelu v zameno za znižanje globe, ki se jim naloži, se prav tako v celoti uporablja tudi v teh izjemnih razmerah (<https://ec.europa.eu/competition/cartels/leniency/leniency.html>).