

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN****Tillfällig ram för bedömning av antitrustfrågor i samband med företagssamarbete vid nödsituationer som orsakas av det pågående covid-19-utbrottet**

(2020/C 116 I/02)

**1. Covid-19-utbrottet, dess inverkan på ekonomin och eventuella konsekvenser på antitrustområdet**

- (1) Covid-19-utbrottet utgör en allvarlig risk för folkhälsan och för samhällsstrukturerna. Den är också en stor och tidigare inte upplevd chock för världsekonomin och EU:s ekonomi.
- (2) Denna chock påverkar hela ekonomin på olika vägar och på olika sätt. En allmän försörjningschock har uppstått till följd av störningarna i försörjningskedjan, kombinerat med en asymmetrisk efterfrågechock som förorsakas antingen av den plötsliga nedgången i efterfrågan från konsumenterna på vissa produkter och tjänster eller av en kraftigt ökad efterfrågan på andra produkter och tjänster, framför allt sådana kopplade till hälso- och sjukvård (exempelvis läkemedelsföretag, tillverkare av medicinsk utrustning och deras distributörer). I detta skede är även oklart både hur länge chockerna kommer att vara och hur intensiva de blir, vilka i huvudsak beror på faktorer som inte alla kan kontrolleras av företagen, utan snarare hänger samman med myndighetsbeslut som bl.a. fattas av folkhälsöhänsyn.
- (3) Företagen står således till följd av covid-19-krisen inför exceptionella svårigheter och kan spela en avgörande roll när det gäller att få kontroll över krisens verkningar. De exceptionella omständigheterna och de därmed sammanhängande utmaningarna kan skapa en situation där företagen måste samarbeta med varandra för att få bukt med eller åtminstone mildra krisens verkningar, ytterst till gagn för medborgarna. Med tanke på krisens mångfacetterade och asymmetriska karaktär kan företagen komma att ställas inför olika utmaningar, varför olika former av samarbete kan behöva tillgripas.
- (4) I detta meddelande behandlas möjliga former av samarbete mellan företag för att trygga försörjning och lämplig fördelning av väsentliga bristprodukter och bristtjänster under covid-19-utbrottet och på så sätt avhjälpa den brist på sådana väsentliga produkter och tjänster som i första hand beror på en snabb och exponentiell ökning av efterfrågan<sup>(1)</sup>. Här ingår bl.a. läkemedel och medicinsk utrustning<sup>(2)</sup> som används vid testning och behandling av covid-19-patienter eller som är nödvändiga för att mildra och möjligen hejda utbrottet. Ett sådant samarbete skulle kunna uppstå mellan företag inom den berörda sektorn för att få bukt med bristen, och mellan företag verksamma i andra sektorer (t.ex. vissa företag som ställer om en del av sin tillverkning till produktion av bristprodukter). Beroende på hur krisen utvecklar sig kan kommissionen komma att ändra eller komplettera detta meddelande så att det täcker andra former av samarbete.
- (5) Syftet med detta meddelande är att redogöra för
  - a. de huvudkriterier som kommissionen kommer att tillämpa i sin bedömning av dessa möjliga samarbetsprojekt vars syfte är att avhjälpa bristen på väsentliga produkter och tjänster under covid-19-utbrottet, och fastställa prioriteringarna i sin tillsyn under krisen, och
  - b. ett tillfälligt undantagsförfarande som kommissionen har inrättat för att, där så är lämpligt, utfärda tillfälliga administrativa skrivelser till företag i samband med specifika och väldefinierade samarbetsprojekt.

(<sup>1</sup>) Andra faktorer som förvärrar bristsituationen är bl.a. massiv förebyggande lagerhållning i hela distributionskedjan, nedstängning av fabriker på grund av karantän- eller isoleringsåtgärder, logistiska problem orsakade av stängda gränser, exportförbud och nedstängning i tredjeländer som exporterar varor till EU.

(<sup>2</sup>) Om inte annat anges, avser hänvisningar till termen "läkemedel" i detta meddelande även medicinsk utrustning.

## 2. Huvudkriterier för antitrustbedömningen av projekt för företagssamarbete vars syfte är att avhjälpa bristen på väsentliga produkter och tjänster under covid-19-utbrottet

- (6) I och med ikraftträdandet av rådets förordning (EG) nr 1/2003 <sup>(3)</sup> kan företag inte längre anmäla sina avtal till kommissionen för att få individuellt undantag från artikel 101 i EUF-fördraget, utan är själva ansvariga för att bedöma om deras avtal och förfaranden är lagenliga. Detta system för självbedömning inom ramen för den omfattande vägledning <sup>(4)</sup> som kommissionen erbjuder håller nu på att konsolideras.
- (7) Kommissionen inser att samarbete företag emellan kan bidra till att effektivare avhjälpa bristen på nödvändiga produkter och tjänster under covid-19-utbrottet, och företag kan härvidlag - för att underlätta självbedömningen - behöva särskild vägledning för sina samarbetsinitiativ. Det kan till och med vara lämpligt att ge företag tillfällig återkoppling eller utfärda tillfälliga administrativa skrivelser för dem om samarbetsinitiativens lagenlighet. Kommissionen är således beredd att ge företag eller företagssammanslutningar vägledning och utfärda administrativa skrivelser för att underlätta initiativ som kräver ett snabbt genomförande för att effektivt motverka covid-19-utbrottet, särskilt när osäkerhet råder om dessa initiativs förenlighet med EU:s konkurrenslagstiftning <sup>(5)</sup>. Kommissionens generaldirektorat för konkurrens har för detta ändamål redan skapat en särskild webbplats (<https://ec.europa.eu/competition/antitrust/coronavirus.html>) och en särskild e-postadress (COMP-COVID-ANTITRUST@ec.europa.eu) som kan användas för att söka informell vägledning om särskilda initiativ.
- (8) Många av EU:s medlemsstater har uppgett att de redan har brist på läkemedel som används för vård av covid-19-patienter, eller förväntar sig en bristsituation inom kort <sup>(6)</sup>. Kommissionen har de senaste veckorna tagit emot flera förfrågningar från företag och branschorganisationer med begäran om vägledning om deras planerade samarbete, särskilt inom hälso- och sjukvårdssektorn och med tanke på riskerna för att brist ska uppstå på kritiska sjukhusläkemedel som används för behandling av covid-19-patienter.
- (9) Dessa förfrågningar utgör bra exempel på vilka typer av samarbete som kan krävas för att hantera nödsituationer i samband med covid-19-utbrottet och hur de ska bedömas mot bakgrund av artikel 101 i EUF-fördraget i enlighet med vad som nedan anges.
- (10) Olika åtgärder kan bidra till att överbrygga klyftan mellan tillgång och efterfrågan. Det kan komma att krävas en mycket betydlig och snabb utökning av tillverkningen av produkter som behövs, men som är det råder brist på. Detta kan leda till att produktionen av andra produkter minskar. Det kan också uppstå behov att omfördela lager, i vilket fall företagen måste gå med på att utbyta eller förmedla information om försäljning och lager. För att höja produktionen kan företagen behöva ställa om sin tillverkning av vissa icke-väsentliga läkemedel som det inte råder brist på (eller

<sup>(3)</sup> Rådets förordning (EG) nr 1/2003 av den 16 december 2002 om tillämpning av konkurrensreglerna i artiklarna 81 och 82 i fördraget (EGT L 1, 4.1.2003, s. 1).

<sup>(4)</sup> Kommissionen har utfärdat ett flertal riktlinjer som kan hjälpa företagen att bedöma om deras avtal är förenliga med EU:s konkurrenslagstiftning (se främst meddelande från kommissionen - tillkännagivande om riktlinjer för tillämpningen av artikel 81.3 i fördraget (EUT C 101, 27.4.2004, s. 97), meddelande från kommissionen om riktlinjer för tillämpningen av artikel 101 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på horisontella samarbetsavtal (EUT C 11, 14.1.2011, s. 1) och riktlinjer om vertikala begränsningar (EUT C 130, 19.5.2010, s. 1). Se även kommissionens förordning (EU) nr 1217/2010 av den 14 december 2010 om tillämpningen av artikel 101.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på vissa grupper av forsknings- och utvecklingsavtal (EUT L 335, 18.12.2010, s. 36), kommissionens förordning (EU) nr 1218/2010 av den 14 december 2010 om tillämpningen av artikel 101.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på vissa grupper av specialiseringsavtal (EUT L 335, 18.12.2010, s. 43), kommissionens förordning (EU) nr 316/2014 av den 21 mars 2014 om tillämpningen av artikel 101.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på grupper av avtal om tekniköverföring (EUT L 93, 28.3.2014, s. 17) (gruppundantagsförordningen om tekniköverföringsavtal), kommissionens förordning (EU) nr 330/2010 av den 20 april 2010 om tillämpningen av artikel 101.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på grupper av vertikala avtal och samordnade förfaranden (EUT L 102, 23.4.2010, s. 1).

<sup>(5)</sup> Se även det gemensamma uttalandet om tillämpningen av antitrustreglerna under covid-19-krisen, som utfärdats gemensamt av Europeiska kommissionen, Eftas övervakningsmyndighet och de nationella konkurrensmyndigheterna, vilka tillsammans utgör det europeiska konkurrensnätverket ([https://ec.europa.eu/competition/ecn/202003\\_joint-statement\\_ecn\\_corona-crisis.pdf](https://ec.europa.eu/competition/ecn/202003_joint-statement_ecn_corona-crisis.pdf)).

<sup>(6)</sup> Se även kommissionens riktlinjer för optimal och rationell läkemedelsförsörjning för att undvika brister under covid-19-utbrottet, som antogs den 8 april 2020.

andra produkter) till läkemedel (eller andra produkter) som är nödvändiga för att få bukt med utbrottet. Produktionen skulle dessutom kunna utökas ytterligare och mer verkningsfullt om en anläggning bara skulle tillverka ett läkemedel (till skillnad från att ställa om produktion mellan olika produkter, vilket kräver tidsödande rengöring av maskiner osv.), så att stordriftsfördelar vägs mot behovet att undvika ett överdrivet beroende av någon särskild produktionsanläggning.

- (11) Detta visar att insatser vid nödsituationer till följd av covid-19-utbrottet kan kräva olika grad av samarbete, med en varierande skala av möjliga konkurrensfarhågor.
- (12) Med utgångspunkt i den senaste tidens erfarenheter har kommissionen insett att samarbete inom hälso- och sjukvårdssektorn exempelvis kan begränsas till att anförtro en branschorganisation (eller en oberoende rådgivare, eller en oberoende tjänsteleverantör, eller ett offentligt organ), till exempel
- att samordna gemensamma transporter av insatsvaror,
  - att bidra till att fastställa vilka väsentliga läkemedel som med hänsyn till prognostiserad produktion riskerar att bli bristvara,
  - att aggregera produktions- och kapacitetsinformation, utan utbyte av enskild företagsinformation,
  - att arbeta med en modell för att förutsäga efterfrågan på medlemsstatsnivå och fastställa var försörjningsluckor finns,
  - dela aggregerad information om utbudsluckor och begära att deltagande företag, på individuell basis och utan att dela med sig av denna information till konkurrenter, anger om de kan täcka försörjningsluckan så att efterfrågan kan tillgodoses (antingen genom befintliga lager eller genom produktionsökning).
- (13) Sådan verksamhet väcker inte några farhågor antitrustproblem, förutsatt att den omgärdas av tillräckliga garantier (exempelvis att ingen information på företagsnivå överförs till konkurrenter), liksom anges i kommissionens riktlinjer för tillämpningen av artikel 101 i EUF-fördraget på horisontella samarbetsavtal (7).
- (14) Samarbetet inom hälso- och sjukvårdssektorn kan till och med behöva gå ännu längre för att få bukt med kritiska försörjningsbrister. Den kan exempelvis behöva utvidgas till att omfatta en samordning av hur tillverkningen omorganiseras för att höja och optimera produktionen, så att alla företag inte fokuserar sig på ett eller ett fåtal läkemedel, medan det fortsatt produceras för lite av andra, i de fall en sådan omorganisation skulle göra det möjligt för tillverkare att tillgodose efterfrågan på läkemedel som brådskande behövs i alla medlemsstater.
- (15) Åtgärder för att anpassa produktion, lagerhantering och eventuellt distribution inom branschen kan kräva utbyte av kommersiellt känslig information och en viss samordning av vilka anläggningar som framställer vilka läkemedel, för att undvika att alla företag inriktar sig på ett eller ett fåtal läkemedel, medan andra läkemedel fortfarande inte produceras i tillräcklig omfattning. Sådana utbyten och sådan samordning mellan företag är under normala omständigheter problematiskt på grund av EU:s konkurrensreglerna. Under nuvarande exceptionella omständigheter skulle dock sådana åtgärder inte vara problematiska enligt EU:s konkurrenslagstiftning eller skulle inte – med hänsyn till nödsituationen och sin tillfälliga karaktär – föranleda tillsynsåtgärder av kommissionen, om åtgärderna i) är utformade och objektivt nödvändiga för att faktiskt höja produktionen på effektivaste sätt för att avhjälpa eller undvika brist på väsentliga produkter eller tjänster, t.ex. sådana som används för behandling av covid-19-patienter, ii) är tillfälliga till sin karaktär (dvs. att de endast tillämpas så länge risk finns för bristsituationer eller under alla omständigheter bara under covid-19-utbrottet), och iii) inte överstiger vad som är absolut nödvändigt för att uppnå målet att avhjälpa eller undvika en bristsituation. Företagen bör dokumentera alla utbyten och avtal dem emellan, och på begäran göra dem tillgängliga för kommissionen. Det faktum att samarbete uppmuntras och/eller samordnas av en myndighet (eller genomförs inom ett regelverk som denna myndighet har inrättat) är också en relevant faktor att beakta vid bedömningen av att ett sådant samarbete inte är problematiskt enligt EU:s konkurrenslagstiftning eller inte med prioritet bör föranleda tillsynsåtgärder från kommissionens sida.

(7) Meddelande från kommissionen – Riktlinjer för tillämpningen av artikel 101 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på horisontella samarbetsavtal (EUT C 11, 14.1.2011, s. 1).

- (16) Då myndigheter ställer tvingande på företag om tillfälligt samarbete vid akuta situationer med anknytning till covid-19-utbrottet (t.ex. för att organisera produktion och leverans som tillgodoser ett akut behov att vidmakthålla vården av covid-19-patienter) är sådant samarbete tillåtet.

**3. Ett undantagsförfarande för tillfällig vägledning för specifika samarbetsprojekt vars syfte är att avhjälpa bristen på väsentliga produkter och tjänster under covid-19-utbrottet**

- (17) Kommissionen avser, via sitt generaldirektorat för konkurrens, fortsatt att ge företag och branschorganisationer vägledning vad gäller specifika samarbetsinitiativ med EU-dimension som snabbt måste genomföras för att man på ett verkningfullt sätt ska kunna agera mot covid-19-utbrottet, särskilt i de fall där osäkerhet fortfarande råder om huruvida sådana initiativ är förenliga med EU:s konkurrenslagstiftning.
- (18) För att öka den rättsliga säkerheten i fråga om riktlinjerna för antitrustärenden inom en tidsram som tar hänsyn till vissa covid-19-relaterade situationers brådskande karaktär, står kommissionen, genom sitt generaldirektorat för konkurrens, redo att undantagsvis och på eget initiativ lämna sådan vägledning via en tillfällig "administrativ skrivelse".

**4. Slutsats**

- (19) Kommissionen är medveten om de exceptionella utmaningar som företagen står inför på grund av covid-19-utbrottet och vilken avgörande roll de spelar i arbetet med att få kontroll över verkningarna av krisen. Kommissionen uppmuntrar konkurrensfrämjande samarbete vars mål är möta utmaningarna, särskilt i brådskande covid-19-relaterade situationer, och är fast besluten att ge antitrustvägledning och stöd som gör det lättare att korrekt och snabbt genomföra samarbete på som krävs för att få bukt med krisen, vilket ytterst är till gagn för medborgarna.
- (20) Kommissionen understryker samtidigt att det under dessa exceptionella omständigheter är viktigare än någonsin att företag och konsumenter skyddas av konkurrenslagstiftningen. Kommissionen kommer därför fortsatt att noggrant och aktivt hålla uppsikt över utvecklingen på marknaden i syfte att kunna upptäcka företag som utnyttjar situationen för att bryta mot EU:s antitrustlagstiftning, antingen genom konkurrensbegränsande avtal eller genom missbruk av sin dominerande ställning. Kommissionen kommer inte att tolerera företag som opportunistiskt försöker utnyttja krisen som täckmantel för konkurrensbegränsande samverkan eller missbruk av deras dominerande ställning (däribland dominerande ställning som beror på krisens särskilda omständigheter) genom att exempelvis exploatera kunder och konsumenter (t.ex. genom att ta ut högre priser än under normala förhållanden) eller att begränsa produktionen, vilket i slutändan skadar konsumenterna (t.ex. genom att hindra försök att höja produktionen för att täcka försörjningsbrister). Kommissionen uppmuntrar därför företag och medborgare att fortsatt anmäla alla kartellbildningar och andra brott mot antitrustreglerna, däribland även missbruk av dominerande ställning, som kommer till deras kännedom med hjälp av de sedvanliga verktyg som de har till sitt förfogande <sup>(8)</sup>.
- (21) Kommissionen kommer att tillämpa detta meddelande från och med den 8 april 2020, under beaktande av de verkningar av covid-19-utbrottet, som kräver omedelbara åtgärder. Kommissionen kan komma att se över meddelandet på grundval av hur covid-19-utbrottet utvecklar sig. Meddelandet ska fortsätta att gälla till dess att kommissionen drar tillbaka det (när den väl anser att de bakomliggande exceptionella omständigheterna inte längre föreligger).

---

<sup>(8)</sup> Utöver de sedvanliga kanalerna för kontakter med Europeiska kommissionen eller inlämning av antitrustklagomål ([https://ec.europa.eu/competition/contacts/electronic\\_documents\\_en.html](https://ec.europa.eu/competition/contacts/electronic_documents_en.html)) kan privatpersoner anonymt hjälpa till i bekämpningen av karteller och andra konkurrensbegränsande metoder med hjälp av kommissionens verktyg för visselblåsare (<https://ec.europa.eu/competition/cartels/whistleblower/index.html>). Kommissionens program för förmånlig behandling, som gör det möjligt för företag att själva anmäla deltagande i en kartell i utbyte mot nedsättning av de böter, är också fullt tillämpligt under dagens exceptionella omständigheter (<https://ec.europa.eu/competition/cartels/leniency/leniency.html>).