



Številka: 3061-9/2022-27

Datum: 18. 5. 2022

Javna agencija Republike Slovenije za varstvo konkurence, Dunajska cesta 58, 1000 Ljubljana, izdaja v senatu, ki ga sestavljajo Andrej Matvoz kot predsednik senata ter ob sodelovanju Francija Pušenjaka in mag. Karle Pinter kot članov senata, na podlagi 12. in 12.o člena Zakona o preprečevanju omejevanja konkurence¹ (v nadaljevanju: ZPOmK-1), v zadevi presoje koncentracije pridobitve kontrole podjetja SALUS promet s farmacevtskimi, medicinskimi in drugimi proizvodi, d.d., Ljubljana, Litostrojska cesta 46A, 1000 Ljubljana (v nadaljevanju: Salus), ki ga zastopa predsednik uprave Žiga Hieng, in ki ga po pooblastilu zastopata Odvetniška pisarna Schoenherr – podružnica v Sloveniji, Tomšičeva 3, 1000 Ljubljana in odvetnik Matej Črnilec, Tomšičeva 3, 1000 Ljubljana, nad podjetjem MEDICOENGINEERING d.o.o., podjetje za projektiranje, inženiring, izvajanje in vodenje investicijskih projektov, Prevale 1, 1236 Trzin (v nadaljevanju: Medicoengineering), ki ga zastopa direktor Igor Zabret, na zahtevo, na nejavni seji dne 18. 5. 2022 naslednjo

ODLOČBO

1. Javna agencija Republike Slovenije za varstvo konkurence koncentraciji pridobitve kontrole podjetja SALUS promet s farmacevtskimi, medicinskimi in drugimi proizvodi, d.d., Ljubljana, Litostrojska cesta 46A, 1000 Ljubljana, nad podjetjem MEDICOENGINEERING d.o.o., podjetje za projektiranje, inženiring, izvajanje in vodenje investicijskih projektov, Prevale 1, 1236 Trzin, ne nasprotuje. Koncentracija je skladna s pravili konkurence.
2. Med postopkom niso nastali posebni stroški.

Obrazložitev

I. PRIGLASITEV IN UDELEŽENCI POSTOPKA

1. Javna agencija Republike Slovenije za varstvo konkurence, Dunajska cesta 58, 1000 Ljubljana (v nadaljevanju: Agencija) je dne 4. 2. 2022 prejela priglasitev koncentracije podjetij Salus (v nadaljevanju tudi priglasiatelj) in Medicoengineering (v nadaljevanju tudi prevzeto podjetje)². Koncentracijo je priglasilo podjetje Salus.
2. Predmet obravnavane koncentracije je pridobitev 75 % poslovnega deleža v podjetju

¹ Uradni list RS, št. 36/08, 40/09, 26/11, 87/11, 57/12, 39/13 odl. US: U-I-40/12-31, 63/13-ZS-K, 33/14, 76/15 in 23/17.

² Dokument št. 3061-9/2022-1.

Medicoengineering, ki ga bo priglasiatelj pridobil na podlagi Pogodbe o prodaji in nakupu poslovnih deležev v družbi Medicoengineering d.o.o. z dne 7. 1. 2022 (v nadaljevanju: Prodajna pogodba)³, sklenjene med fizičnima osebama Tanjo Frantar Zabret in Igorjem Zabretom kot prodajalcema in podjetjem Salus kot kupcem. Z nakupom 75 % poslovnega deleža v podjetju Medicoengineering bo priglasiatelj pridobil izključno kontrolo nad prevzetim podjetjem. Prodajna pogodba predvideva tudi ustanovitev opsijske pravice za nakup oziroma prodajo preostalega 25 % poslovnega deleža v podjetju Medicoengineering, pri čemer bo kupnina za ta delež vezana na uspešnost poslovanja prevzetega podjetja v prihodnjih poslovnih letih.

3. Skladno z določili Zakona o upravnih taksah⁴ je bila plačana upravna taksa po tarifni številki 48 v znesku 2.000,00 EUR⁵.
4. V skladu s prvim odstavkom 43. člena ZPOMK-1 morajo udeleženci koncentracije le-to priglasiti pred začetkom njenega izvrševanja, vendar najpozneje v 30 dneh od sklenitve pogodbe ali objave javne ponudbe ali pridobitve kontrole, pri čemer začne rok za priglasitev teči s prvim od teh dogodkov. Priglasitev mora vsebovati vse elemente, ki jih natančneje določa na podlagi šestega odstavka 43. člena ZPOMK-1 sprejeta Uredba o vsebini obrazca za priglasitev koncentracije podjetij.⁶ Ker je bila priglasitev nepopolna, jo je priglasiatelj na zahtevo Agencije dne 11. 4. 2022⁷, dopolnil.
5. Podjetje Salus je obvladujoče podjetje Skupine Salus, katero sestavljajo odvisna podjetja v katerih ima priglasiatelj 100 % lastniški delež, in sicer: (i) v Sloveniji SALUS, Veletrgovina, d.o.o., CARSO pharm d.o.o., SANOLABOR d.d., MediSal d.o.o., (ii) na Hrvaškem CARSO pharm d.o.o. in SANOL H d.o.o., (iii) v Severni Makedoniji CARSO pharm, doel, Ilinden, (iv) v Srbiji SANOL S d.o.o. in CARSO pharm d.o.o. ter (v) v Črni gori CARSO pharm, d.o.o., pri čemer sta SANOL H d.o.o. in SANOL S d.o.o. odvisni podjetji odvisnega podjetja SANOLABOR d.d. S Skupino Salus sta povezani še dve pridruženi podjetji, in sicer: NENSI d.o.o., kot pridruženo podjetje odvisnega podjetja SALUS, Veletrgovina, d.o.o. in ASW d.o.o., kot pridruženo podjetje odvisnega podjetja SANOLABOR, d.d. Podjetje Salus je javna delniška družba, katere delnice se glasijo na prinosnika in kotirajo na Ljubljanski borzi. Po podatkih iz zadnje skupščine delničarjev z dne 16. 4. 2021 so imeli člani organov vodenja in nadzora podjetja Salus skupaj v lasti 25 % delnic priglasiatelja. Noben izmed lastnikov podjetja Salus ni imel prevladujočega vpliva.⁸
6. Skupina Salus glavnino prihodkov ustvari preko odvisnega podjetja SALUS, Veletrgovina, d.o.o. in SANOLABOR d.d., katerih glavne dejavnosti so trgovina na debelo in na drobno z zdravili, medicinskimi pripomočki, sanitetnim materialom, prehranskimi dopolnili, kozmetičnimi izdelki, farmacevtskimi in drugimi izdelki, ki pripomorejo k zdravju in dobremu počutju. Podjetja v Skupini Salus nudijo tudi storitve skladiščenja in sekundarnega pakiranja, regulatorne storitve, farmakovigilanco⁹ in vigilanco¹⁰, farmakoekonomiko¹¹, farmacevtski marketing in še

³ Dokument št. 3061-9/2022-1, priloga 5: Pogodba o prodaji in nakupu poslovnih deležev.

⁴ Uradni list RS, št. 106/10 – UPB, 14/15 – ZUUJFO, 84/15 – ZZelP-J, 32/16 in 30/18 – ZKZaš.

⁵ Plačilo 1. 2. 2022.

⁶ Uradni list RS, št. 36/09 in 3/14.

⁷ Dokument št. 3061-9/2022-25.

⁸ Vir: <https://www.salus.si/vlagatelji/#menu-javne-objave>; Poročilo o nerevidiranih računovodskih izkazih delniške družbe SALUS, Ljubljana, d.d. in Skupine SALUS za leto 2021.

⁹ Farmakovigilanca je sistem odkrivanja, ocenjevanja, razumevanja in preprečevanja neželenih učinkov zdravil in drugih spoznanj o varnosti zdravil in ukrepanja z namenom upravljanja in zmanjševanja tveganja, povezanega z zdravili (17. točka 6. člena Zakona o zdravilih (ZZdr-2), Uradni list RS, št. 17/14 in 66/19).

¹⁰ Vigilanca medicinskih pripomočkov je sistem ugotavljanja, zbiranja in vrednotenja zapletov z medicinskimi pripomočki ter drugih spoznanj o varnosti v zvezi z njimi in ukrepanja za zmanjševanje tveganja, povezanega z njimi (23. točka 9. člena Zakona o medicinskih pripomočkih (ZMedPri), Uradni list RS, št. 98/09).

¹¹ Skupina SALUS v okviru storitev farmakoekonomike partnerjem nudi oblikovanje in prijavo veleprodajnih cen zdravil pri pristojnem organu: izračun najvišjih dovoljenih cen (NDC) in pripravo vlog za odobritev izredne višje dovoljene cene (IVDC),

nekatero druge storitve. V letu 2021 ustanovljeno podjetje MediSal d.o.o. je osredotočeno na segment preventivnih zdravstvenih storitev, specializirano za cepljenje z vsemi dostopnimi cepivi, vključno s COVID-19 cepljenjem in testiranjem.

7. Dejavnosti s katerimi se ukvarja podjetje Medicoengineering so: (i) projektne, arhitekturne in tehnološke rešitve rekonstrukcije ali izgradnje bolnišnic in drugih zdravstvenih objektov, (ii) izvajanje gradbenih, obrtnih in instalacijskih del pri prenovi zdravstvenih objektov, (iii) prodaja, dobava in montaža medicinske opreme znanih proizvajalcev, (iv) nudenje poprodajnih storitev vezanih na medicinsko opremo, (v) nudenje storitev varnostnih testov za medicinsko opremo, ter (vi) nudenje tehničnih rešitev za procesiranje bolnišničnih podatkov. Podjetje Medicoengineering je v izključni lasti fizičnih oseb Tanje Frantar Zabret in Igorja Zabreta in nima odvisnih podjetij.¹²
8. Priglasitelj je podal gospodarsko utemeljitev koncentracije in pri tem navedel, da področje s katerim se ukvarja prevzeto podjetje, predstavlja naravno dopolnitev dejavnosti Skupine Salus. S svojim položajem na trgu lahko Skupina Salus to področje nadgradi in kupcem ponudi višji nivo storitve, za enako ali nižjo ceno.

II. PODREJENOST ZPOmK-1

A Koncentracija

9. ZPOmK-1 v prvem odstavku 10. člena določa, da gre za koncentracijo podjetij pri trajnejših spremembah kontrole nad podjetjem, in sicer: (i) pri združitvi dveh ali več predhodno neodvisnih podjetij ali delov podjetij; (ii) kadar ena ali več fizičnih oseb, ki že obvladuje najmanj eno podjetje, ali kadar eno ali več podjetij z nakupom vrednostnih papirjev ali premoženja, s pogodbo ali kako drugače pridobi neposredno ali posredno kontrolo nad celoto ali deli enega ali več podjetij; ali (iii) kadar dve ali več neodvisnih podjetij ustanovi skupno podjetje, ki opravlja vse funkcije samostojnega podjetja z daljšim trajanjem. Nastanek koncentracije v smislu prvega odstavka 10. člena ZPOmK-1 pomeni tako imenovani pravni pogoj, ki je poleg izpolnjevanja ekonomskega pogoja, določenega v prvem odstavku 42. člena ZPOmK-1, nujni opredelilni element koncentracije. Če sta izpolnjena oba pogoja, nastane obveznost priglasitve in presoje po ZPOmK-1.
10. Drugi odstavek 10. člena ZPOmK-1 določa, da kontrolo nad podjetjem ali njegovim delom pomenijo pravice, pogodbe ali druga sredstva, ki ločeno ali skupaj in ob upoštevanju okoliščin ali predpisov omogočajo izvajanje odločilnega vpliva nad tem podjetjem ali delom podjetja, in sicer zlasti (i) lastništvo ali pravice do uporabe celotnega ali dela premoženja podjetja ter (ii) pravice ali pogodbe, ki zagotavljajo odločilen vpliv na sestavo, glasovanje ali sklepe organov podjetja.
11. Iz Prečiščenega obvestila Komisije o pravni pristojnosti v okviru Uredbe Sveta (ES) št. 139/2004 o nadzoru koncentracij podjetij (v nadaljevanju: Obvestilo Komisije) izhaja, da izključna kontrola obstaja, če lahko samo eno podjetje izvaja odločilni vpliv nad drugim podjetjem. Odločitve, bistvene za strateško gospodarsko ravnanje podjetja, vključujejo odločitve o vprašanih, kot so finančni načrt, poslovni načrt, glavne investicije ali imenovanje višjega vodstva in presegajo odločitve, ki so običajne za zaščito pravic manjšinskih delničarjev (npr. odločitve o bistvu skupnega podjetja, kot so na primer spremembe statuta, povečanje ali

storitev razvrstitve zdravila na listo ZZZS; pripravo vloge in svetovanje v postopkih. Vir: <https://www.salus.si/podrocja-delovanja/storitve/farmakoeconomika/>.

¹² Dokument št. 3061-9/2022-1.

zmanjšanje kapitala ali likvidacija)¹³.

12. V obravnavanem primeru je koncentracija nastala dne 7. 1. 2022, ko je bila sklenjena Prodajna pogodba, na podlagi katere bo podjetje Salus pridobilo poslovne deleže, ki skupaj predstavljajo 75 % celotnega osnovnega kapitala prevzetega podjetja. Prodajna pogodba, ob zaključku transakcije, predvideva sklenitev nove družbene pogodbe, iz katere izhaja, da bo nov večinski družbenik – podjetje Salus pridobil kvalificirano večino, ki mu bo omogočala izključno kontrolo nad prevzetim podjetjem. Ker takšna pridobitev kontrole nad podjetjem pomeni koncentracijo v smislu druge alineje prvega odstavka 10. člena ZPOmK-1, Agencija ugotavlja, da je v obravnavanem primeru pravni pogoj izpolnjen.

B Preseganje pragov po 1. odstavku 42. člena ZPOmK-1

13. ZPOmK-1 v prvem odstavku 42. člena določa, v katerih primerih morajo udeleženci koncentracije le-to priglasiti Agenciji. Priglasitev je potrebna, če je skupni letni promet v transakciji udeleženih podjetij skupaj z drugimi podjetji v skupini v predhodnem poslovnem letu na trgu Republike Slovenije presegel 35 mio EUR in če je letni promet prevzetega podjetja skupaj s podjetji v skupini presegel 1 mio EUR oziroma v primeru, kadar dve ali več neodvisnih podjetij ustanovi skupno podjetje, ki opravlja vse funkcije samostojnega podjetja z daljšim trajanjem, če je letni promet, vsaj dveh v koncentraciji udeleženih podjetij skupaj z drugimi podjetji v skupini v predhodnem poslovnem letu na trgu Republike Slovenije, presegel 1 mio EUR.
14. Priglasitelj je navedel, da je letni promet vseh v koncentraciji udeleženih podjetij, ki so prisotna na trgu Republike Slovenije javno objavljen in dostopen pri AJPes. Iz javno dostopnih podatkov izhaja, da so podjetja v skupini priglasitelja v letu 2020¹⁴ na trgu Republike Slovenije ustvarila letni promet v višini 373.034.660 EUR. Letni promet podjetja Medicoengineering pa je v letu 2020 znašal 9.218.783 EUR¹⁵. Iz navedenega izhaja, da je presežen prag 35 mio EUR letnega prometa, določen v prvi alineji prvega odstavka 42. člena ZPOmK-1 ter hkrati prag 1 mio EUR letnega prometa prevzetega podjetja skupaj z drugimi podjetji v skupini v predhodnem poslovnem letu na trgu Republike Slovenije, določen v drugi alineji prvega odstavka 42. člena ZPOmK-1.
15. Podrejenost koncentracije določbam ZPOmK-1 in s tem obveznost priglasitve Agenciji nastane, ko sta kumulativno izpolnjena oba pogoja – pravni in ekonomski. V primeru predmetne koncentracije sta izpolnjena oba pogoja, zaradi česar je zadevna koncentracija podrejena določbam ZPOmK-1.

C Pristojnost Agencije

16. Na podlagi tretjega odstavka 21. člena Uredbe Sveta (ES) št. 139/2004 z dne 20. januarja 2004 o nadzoru koncentracij podjetij¹⁶ (v nadaljevanju: Uredba ES o združitvah) nobena država članica ne sme uporabiti svojega nacionalnega prava o konkurenci za katero koli

¹³ Obvestilo Komisije, odstavki od 54 do 61 in od 65 do 73.

¹⁴ Prečiščeno Obvestilo Komisije o nadzoru v 170. odstavku, določa, da se, kadar pride do koncentracije podjetij v začetku leta, ko revidirani računovodski izkazi za zadnje računsko leto še niso na voljo, upoštevajo podatki, ki se nanašajo na leto pred tem (razen, če pride do prevelikih razlik med obema sklopoma podatkov in je uprava že potrdila končni osnutek podatkov za zadnje leto).

¹⁵ Vir: <https://www.ajpes.si/jolp/>; vpogled dne 2. 3. 2022.

¹⁶ Uradni list EU, št L 24 z dne 29.1.2004, str. 1–22.

koncentracijo z razsežnostmi EU. Dolžnost Agencije¹⁷ je torej, da za vsako koncentracijo preveri, ali le-ta nima razsežnosti EU.¹⁸

17. Na podlagi drugega odstavka 1. člena Uredbe ES o združitvah ima koncentracija podjetij razsežnost EU, kadar: (a) vsa udeležena podjetja na svetovnem trgu skupno ustvarijo več kakor 5.000 mio EUR skupnega prometa, in (b) skupni promet na trgu EU vsakega od vsaj dveh udeleženih podjetij presega 250 mio EUR, razen če vsako od udeleženih podjetij ustvari več kakor dve tretjini svojega skupnega prometa na trgu EU v eni in isti državi članici. Koncentracija, ki ne doseže pragov iz drugega odstavka 1. člena Uredbe ES o združitvah, ima na podlagi tretjega odstavka 1. člena Uredbe ES o združitvah razsežnost EU, če: (a) vsa udeležena podjetja na svetovnem trgu skupno ustvarijo več kakor 2.500 mio EUR skupnega prometa, (b) vsa udeležena podjetja v vsaki od vsaj treh držav članic skupno ustvarijo več kakor 100 mio EUR skupnega prometa, (c) vsako od vsaj dveh udeleženih podjetij v vsaki od vsaj treh držav članic za namen odstavka (b) ustvari več kakor 25 mio EUR skupnega prometa in (d) skupni promet na trgu EU vsakega od vsaj dveh udeleženih podjetij presega 100 mio EUR, razen če vsako od udeleženih podjetij ustvari več kakor dve tretjini svojega skupnega prometa na trgu EU v eni in isti državi članici.
18. Agencija na podlagi javno dostopnih podatkov ugotavlja, da priglašena koncentracija ne po merilih iz drugega odstavka 1. člena Uredbe ES o združitvah in ne po merilih iz tretjega odstavka 1. člena Uredbe ES o združitvah nima razsežnosti EU. Skupni promet v koncentraciji udeleženih podjetij skupaj z drugimi podjetji v skupini je na svetovnem trgu v poslovnem letu 2020 znašal 409,9 mio EUR¹⁹, s čimer ni presežena meja 5.000 mio EUR (točka (a) drugega odstavka 1. člena Uredbe ES o združitvah) oziroma 2.500 mio EUR (točka (a) tretjega odstavka 1. člena Uredbe ES o združitvah). Glede na to, da morajo biti pogoji izpolnjeni kumulativno, iz obrazloženega sledi, da zadevna koncentracija nima razsežnosti EU, niti po drugem odstavku 1. člena Uredbe ES o združitvah, niti po tretjem odstavku 1. člena Uredbe ES o združitvah, zato je izključna pristojnost za izvedbo presoje skladnosti zadevne koncentracije s pravili konkurence, na podlagi nacionalnega prava o konkurenci, na Agenciji.

III. SKLADNOST KONCENTRACIJE S PRAVILI KONKURENCE

A Upoštevni proizvodni oziroma storitveni trg

19. Upoštevni proizvodni oziroma storitveni trg je v skladu s sedmo točko 3. člena ZPOmK-1 definiran kot trg, ki praviloma vključuje vse tiste proizvode ali storitve, ki jih potrošnik ali uporabnik šteje za zamenljive ali nadomestljive glede na njihove lastnosti, ceno ali namen uporabe. Upoštevni proizvodni oziroma storitveni trg se lahko določi na podlagi zamenljivosti povpraševanja, zamenljivosti ponudbe, potencialne konkurence ter morebitnih ovir za vstop na trg.
20. Pri presoji koncentracije je Agencija ugotavljala, ali prihaja do prekrivanja dejavnosti v koncentraciji udeleženih in z njimi povezanih podjetij ali delov podjetij na katerem od trgov, kjer le-ta nastopajo, ali do povezav, ki bi omejevale konkurenco na katerem od z njimi tesno povezanih trgov. Horizontalne koncentracije podjetij je mogoče opredeliti kot koncentracije, v katerih udeležena podjetja poslujejo na istih upoštevni trgih, za vertikalne koncentracije pa

¹⁷ Dolžnost izhaja tako iz načela lojalnosti, ki je opredeljeno v tretjem odstavku 4. člena Pogodbe o EU (UL C 326, 26.10.2012), kot tudi iz 21. člena Uredbe ES o združitvah.

¹⁸ Glej sodbo Sodišča EU z dne 14. julija 2006 v zadevi Endesa SA proti Komisiji, T-417/05, Zodl. 2006 str. II-2533, točki 99 in 100.

¹⁹ Izračun Agencije narejen na podlagi javno dostopnih podatkov.

štejejo vse tiste koncentracije, v katerih so udeležena podjetja dejavna na različnih stopnjah oskrbne verige.

21. Agencija je v svojih preteklih odločitvah²⁰ dejavnosti Skupine Salus, razvrstila na naslednje trge: (i) veleprodajni trg zdravil v humani medicini, (ii) veleprodajni trg zdravil v veterinarski medicini, (iii) veleprodajni trg medicinskih pripomočkov, (iv) veleprodajni trg ostalih izdelkov (prehranska dopolnila, kozmetični izdelki, hrana, itd.), (v) maloprodajni trg zdravil v humani medicini, (vi) maloprodajni trg medicinskih pripomočkov, (vii) maloprodajni trg ostalih izdelkov (prehranska dopolnila, kozmetični izdelki, hrana, itd.) in (viii) trg skladiščnih kapacitet za zdravila in medicinske pripomočke.
22. Podjetje Medicoengineering v svoji organizaciji združuje dejavnosti, ki so bistvene za izvajanje investicijskih projektov bolnišnic in drugih zdravstvenih objektov. Gre za arhitekturno načrtovanje, gradbena, obrtniška in instalacijska dela, tehnologijo prostorov, prodajo in dobavo medicinske opreme, servis in poprodajne storitve. Priglasitelj navaja, da se podjetja v Skupini Salus ne ukvarjajo s storitvami svetovalnega, projektnega in izvedbenega inženiringa izgradnje zdravstvenih objektov, so pa dejavna na trgu veleprodaje medicinske opreme. Agencija ugotavlja, da se dejavnosti v koncentraciji udeleženih in z njimi povezanih podjetij prekrivajo na področju veleprodaje medicinske opreme, namenjene za potrebe zdravstvenih ustanov.

Trg veleprodaje medicinske opreme

23. Trg veleprodaje medicinske opreme je ožji trg širšega veleprodajnega trga medicinskih pripomočkov. Pojem medicinskih pripomočkov pokriva vse izdelke, ki se uporabljajo za diagnosticiranje, preprečevanje, spremljanje, zdravljenje in lajšanje bolezni, okvar, invalidnosti, anatomskih funkcij ali fizioloških procesov, za nadzor spočetja in ki svojega glavnega predvidenega namena učinka na človeško telo ne dosega na farmakološki, imunološki ali metabolični način.²¹ Pod medicinske pripomočke torej zajemamo vse od navadnih obližev, bergel, kondomov, srčnih spodbujevalnikov do elektromagnetnih in mehaničnih aparatov za bolnišnično uporabo, kirurških instrumentov ter diagnostičnih testov. Medicinski pripomočki so po zakonodaji Evropske unije (v nadaljevanju: EU) regulirani izdelki.²² Ustrezati morajo zakonskim zahtevam, biti varni in učinkoviti, prav tako pa morajo svoje obveznosti izpolnjevati tudi poslovni subjekti, ki delujejo kot proizvajalci, pooblaščen predstavniki, distributerji, uvozniki, proizvajalci pripomočkov izdelanih za posameznega uporabnika, proizvajalci sistemov in paketov, zdravstvene ustanove.²³ V Republiki Sloveniji opravlja regulatorno in nadzorstveno vlogo Javna agencija Republike Slovenije za zdravila in medicinske pripomočke (v nadaljevanju: JAZMP).
24. Za medicinske pripomočke in s tem tudi medicinsko opremo velja znotraj Evropske Unije prost pretok blaga. To posledično pomeni, da so sami pripomočki vpisani in regulirani s strani države članice EU, v kateri ima sedež proizvajalec pripomočka oziroma v primeru proizvajalca iz tretje države njegov pooblaščen predstavnik s sedežem v EU. Gre za enoten trg znotraj EU, kar načeloma pomeni, da se lahko na slovenske javne razpise prijavi katerikoli ponudnik iz EU.²⁴

²⁰ Odločba Agencije št. 3061-19/2018-16 z dne 20. 9. 2018 in št. 306-64/2007-2 z dne 8. 6. 2007.

²¹ Definicija medicinskega pripomočka izhaja Direktive sveta 93/42/EGS, Zakona o medicinskih pripomočkih in dveh uredb, ki sta bili sprejeti leta 2017 (Uredba (EU) 2017/745 in Uredba (EU) 2017/746).

²² Medicinski pripomočki se na tržišču EU lahko nahajajo na podlagi veljavnega CE certifikata, ki ga izda priglašeni organ s sedežem v EU in ki je skladen z Direktivo sveta 93/42/EGS ter Uredbo (EU) 2017/745, ki je v uporabo stopila 26. 5. 2021.

²³ Vir: <https://www.jazmp.si/medicinski-pripomocki/splosno-o-medicinskih-pripomočkih/>, vpogled z dne 21. 3. 2022.

²⁴ Dokument št. 3061-9/2022-16 in dokument št. 3061-9/2022-18.

25. Evropska komisija (v nadaljevanju: Komisija) je v svojih preteklih odločitvah povezanih s koncentracijami proizvajalcev medicinske opreme, zadevne trge dokaj ozko opredeljevala, saj med specifičnimi medicinskimi opremami z vidika uporabnika ni zamenljivosti povpraševanja, ker določena vrsta opreme pokrije različne potrebe uporabnikov.²⁵ Komisija je tako na primer opredeljevala poseben trg za: CT (computed tomography) sisteme, MRI (magnetic resonance imaging) sisteme, opremo za nuklearno medicino, opremo za operacijske dvorane, opremo za intenzivno terapijo in tudi še bolj podrobno, kot trg za anestezijsko opremo, trg srčnih spodbujevalnikov, trg sistemov za oskrbo z medicinskimi plini, trg medicinskih aspiratorjev, trg operacijskih postelj itn.
26. Predmetna koncentracija se ne nanaša na proizvajalce medicinske opreme ampak na podjetja, ki se ukvarjajo z uvozom, veleprodajo in distribucijo širokega spektra medicinske opreme različnih proizvajalcev, kar pomeni da Agencija pri opredeljevanju trga upošteva nabavni vidik. Distribucijski sistem na veleprodajnem trgu medicinske opreme sestoji iz nabave blaga pri domačih in tujih dobaviteljih ter njegove prodaje kupcem na upoštevnem trgu, in sicer se zagotavlja oskrba bolnišnic, zdravstvenih domov in drugih zdravstvenih ustanov po Sloveniji.
27. Ker obravnavana koncentracija tudi ob najožji opredelitvi upoštevnega proizvodno/storitvenega trga ne vzbuja resnega suma o neskladnosti koncentracije s pravili konkurence, Agencija upoštevnega proizvodno/storitvenega trga ni dokončno opredelila, za potrebe presoje pa je upoštevala ožji trg medicinske opreme, kamor uvršča opremo, ki se uporablja v bolnišnicah, univerzitetnih kliničnih centrih, zdravstvenih domovih, diagnostičnih centrih in drugih zdravstvenih ustanovah, se pravi gre za večje aparature, naprave in sisteme, kot so operacijske mize, monitorji za spremljanje življenjskih funkcij, anestezijski aparati, respiratorji, srčni spodbujevalniki, radiološka diagnostika (ultrazvok, rentgen, CT, MR), drugi diagnostični aparati, laboratorijska diagnostika, ipd.

B Upošteveni geografski trg

28. Upošteveni geografski trg je v skladu z 8. točko 3. člena ZPOmK-1 definiran kot trg, ki praviloma vključuje območje, na katerem si konkurenti na upoštevnem proizvodnem oziroma storitvenem trgu medsebojno konkurirajo pri prodaji ali nakupu proizvodov ali storitev, na katerem so pogoji konkurence dovolj homogeni in ki ga je mogoče razlikovati od sosednjih območij, ker so pogoji konkurence na njih občutno drugačni. Dejavniki, ki so ključni pri presoji upoštevnega geografskega trga, so različne pravne zahteve, standardi, davčna bremena, transportni stroški, cenovne razlike med različnimi deli trga, tržne navade ipd.
29. Skupina Salus izvaja svoje dejavnosti na območju celotne Republike Slovenije in tudi širše, na območju držav nekdanje Jugoslavije, s tem, da večino prihodkov (93 % v letu 2020) ustvari na območju Republike Slovenije. Prevzeto podjetje vse svoje prihodke ustvari na slovenskem trgu. Agencija se je v dosedanjih odločitvah pri veleprodajnih trgih, ki se nanašajo na medicinsko opremo osredotočala na območje Republike Slovenije²⁶. Ker koncentracija ne vzbuja pomislekov glede skladnosti s pravili konkurence, Agencija upoštevnega geografskega trga dokončno ni opredelila.

²⁵ Odločba Komisije: št. COMP/M.9945 – Siemens AG / Varian Medical Systems inc. z dne 19. 2. 2021, št. COMP/M.8006 – Canon Inc. / Toshiba Medical Systems Corporation z dne 19. 9. 2016, št. COMP/M.4300 – Philips / Intermagnetics z dne 7. 11. 2006 in št. COMP/M.3304 – General Electric / Amersham z dne 21. 1. 2004.

²⁶ Odločba Agencije št. 3061-19/2018-16 z dne 20. 9. 2018 in št. 306-64/2007-2 z dne 8. 6. 2007.

C Presoja koncentracije

30. V skladu z 11. členom ZPOmK-1 so prepovedane koncentracije, ki bistveno omejujejo učinkovito konkurenco na ozemlju Republike Slovenije ali njegovem znatnem delu, zlasti kot posledica ustvarjanja ali krepitev prevladujočega položaja. Agencija presoja koncentracije zlasti glede na tržni položaj v koncentraciji udeleženih podjetij, njihovo možnost za financiranje, strukturo trga, izbiro, ki jo imajo na voljo dobavitelji in uporabniki, ter njihov dostop do virov ponudbe oziroma do samega trga, obstoj morebitnih pravnih ali dejanskih vstopnih ovir, gibanje ponudbe in povpraševanja na upoštevni trgih, koristi vmesnih in končnih uporabnikov ter glede na tehnični in gospodarski razvoj pod pogojem, da je v korist potrošnikom in ne ovira konkurence.
31. Agencija je presojo koncentracije izvedla na podlagi podatkov, posredovanih s strani priglasiatelja²⁷, na podlagi javno dostopnih podatkov (SURs, Ebonitete, Portal javnih naročil, Poročila o poslovanju javnih zdravstvenih zavodov) ter na podlagi podatkov posredovanih s strani podjetij konkurentov²⁸.
32. Z vidika konkurence po Smernicah o presoji horizontalnih združitvev na podlagi uredbe sveta o nadzoru koncentracij podjetij (v nadaljevanju: Smernice o horizontalnih združitvah)²⁹ tržni deleži in stopnje koncentracije zagotavljajo prve koristne podatke o strukturi trga ter pomembnosti vseh podjetij udeleženih v koncentraciji in njihovih konkurentov in so preliminarni kazalci, ki pogojujejo poglobljeno analizo, sami po sebi pa ne podajajo domneve o obstoju ali odsotnosti problemov koncentracije³⁰. Presojati je treba, ali bo s koncentracijo ustvarjena tržna struktura ob ostalih ekonomskih parametrih lahko povzročila bistveno omejevanje učinkovite konkurence. Pri tem je ključna tudi opredelitev upoštevnega trga, saj ima preširoko opredeljen upoštevni trg lahko za posledico nižji tržni delež vpletenega podjetja, ki se mu pripisuje manjša tržna moč, s čimer se lahko spregleda protikonkurenčne vplive, nasprotno pa preozko opredeljeni upoštevni trgi lahko vodijo do sklepanja o preveliki tržni moči, enako velja pri ugotavljanju stopnje koncentracije.³¹
33. Tako priglasiatelj, kot tudi prevzeto podjetje se po Standardni klasifikaciji dejavnosti razvrščata pod dejavnost »G 46.460 Trgovina na debelo s farmacevtskimi izdelki ter medicinskimi potrebščinami in materiali«. Gre za široko opredeljen trg, na katerega v glavnem sodijo veletrgovci zdravil in veletrgovci medicinskih pripomočkov, s tem da določeni veletrgovci tržijo tudi druge izdelke, kot so prehranska dopolnila, kozmetični izdelki, izdelki za osebno nego in drugi izdelki, ki pripomorejo k zdravju in dobremu počutju. V Tabeli 1 Agencija prikazuje tržni položaj v koncentraciji udeleženih podjetij na zadevnem širšem trgu.

²⁷ Dokument št. 3061-9/2022-1 in dokument št. 3061-9/2022-25.

²⁸ Dokument št. 3061-9/2022-7, dokument št. 3061-9/2022-8, dokument št. 3061-9/2022-9, dokument št. 3061-9/2022-11, dokument št. 3061-9/2022-12, dokument št. 3061-9/2022-13, dokument št. 3061-9/2022-14, dokument št. 3061-9/2022-17, dokument št. 3061-9/2022-19, dokument št. 3061-9/2022-20 in dokument št. 3061-9/2022-21.

²⁹ Uradni list EU št. C 31/5 z dne 5. 2. 2004.

³⁰ Smernice o horizontalnih združitvah, odstavek 21.

³¹ Grilc, et al., ZPOmK-1 s komentarjem. Ljubljana: GV Založba, 2009, strani 191 in 192.

34. Tabela 1: Celotni prihodki od prodaje in pripadajoči tržni deleži konkurentov delujočih na širšem trgu trgovine na debelo s farmacevtskimi izdelki ter medicinskimi potrebščinami in materiali v Republiki Sloveniji v letu 2020, izraženi v 000 EUR in %

Podjetje	Prihodki 2020	Tržni delež	Podjetje	Prihodki 2020	Tržni delež
1. Skupina Salus ³²	397.576	17,15	18. VITAPHARM d.o.o.	14.288	0,62
2. Kemofarmacija d.d.	375.047	16,18	19. Medtronic d.o.o.	13.416	0,58
3. Sandoz d.d.	373.307	16,11	20. SIMPS'S d.o.o.	13.224	0,57
4. BAYER d.o.o.	153.230	6,61	21. PRODENT INT., d.o.o.	13.133	0,57
5. FARMADENT d.o.o.	83.564	3,61	22. APTA MEDICA INTERNACIONAL d.o.o.	12.886	0,56
6. LL GROSIST d.o.o.	72.102	3,11	23. MEDIS-M d.o.o.	12.114	0,52
7. ROCHE d.o.o.	62.895	2,71	24. IRIS d.o.o.	11.910	0,51
8. Astellas Pharma d.o.o.	57.619	2,49	25. PharmaSwiss d.o.o.	11.626	0,50
9. ALKALOID - INT d.o.o.	29.674	1,28	26. MARK MEDICAL d.o.o.	10.978	0,47
10. Amgen zdravila d.o.o.	27.694	1,19	27. LENIS d.o.o.	10.259	0,44
11. GSK d.o.o., Ljubljana	25.188	1,09	28. CARDIO MEDICAL, d.o.o.	10.238	0,44
12. MEDIASI d.o.o.	23.013	0,99	29. ZALOKER & ZALOKER d.o.o.	9.981	0,43
13. NOVO NORDISK d.o.o.	21.943	0,95	30. NUNDINAE Group d.o.o.	9.546	0,41
14. KEFO d.o.o.	21.896	0,94	31. FORMADENT d.o.o.	9.368	0,40
15. Sanofi-aventis d.o.o.	19.091	0,82	32. Medicoengineering	9.267	0,40
16. GOPHARM d.o.o.	18.981	0,82	Ostali	364.564	15,73
17. MEDICOPHARMACIA d.o.o.	18.025	0,78	Skupaj	2.317.644	100,00

Vir: Ebonitete.

35. Podjetje Salus je v letu 2018 prevzelo podjetje SANOLABOR d.d. in s tem postalo največji veletrgovec na trgu farmacevtskih izdelkov in medicinskih potrebščin v Sloveniji. Prevzeto podjetje se je na tem trgu v letu 2020 nahajalo na 32. mestu, vseh aktivnih podjetij v letu 2020 je bilo preko 400. Po pregledu poslovnih poročil največjih konkurentov Agencija ocenjuje, da okoli 75 % prometa, oziroma 1.622 mio EUR na zadevnem širšem trgu pripada domačemu trgu, ostalo predstavlja prodajo na tujih trgih.³³ Javno objavljeni podatki o velikosti ožjega veleprodajnega trga medicinskih pripomočkov, kamor sodi tudi medicinska oprema, ne obstajajo. Agencija v svoji pretekli odločitvi³⁴ ugotavlja, da približno polovica prihodkov pripada prodaji medicinskih pripomočkov, ostali prihodki pa pripadajo prodaji zdravil, prehranskih dopolnil in drugih izdelkov. Posledično naj bi trg veleprodaje medicinskih pripomočkov v Republiki Sloveniji v letu 2020 po doseženem prometu zanašal okoli 811 mio EUR.³⁵

³² Od tega je 312.287 tis. EUR prometa ustvarilo podjetje SALUS, Veletrgovina d.o.o. in 85.289 tis. EUR podjetje SANOLABOR d.d.

³³ Prihodki podjetja Sandoz d.d. so skoraj v celoti ustvarjeni na tujih trgih, podjetje BAYER d.o.o. 70 % prihodkov ustvari na tujih trgih, ostala podjetja so večinoma usmerjena na slovenski trg, se pravi več kot 90 % prometa ustvarijo na slovenskem trgu.

³⁴ Odločba Agencije št. 3061-19/2018-16 z dne 20. 9. 2018.

³⁵ Do podobne ugotovitve je prišla Agencija v zadevi št. 3061-19/2018-16 z dne 20. 9. 2018.

Trg veleprodaje medicinske opreme

36. Priglasitelj je podal oceno velikosti ožjega veleprodajnega trga medicinske opreme in navedel, da naj bi celoten trg na območju Republike Slovenije po realizirani prodaji v letu 2018 znašal [REDACTED], v letu 2019 [REDACTED] in v letu 2020 [REDACTED]. Agencija je velikost in dinamiko zadevnega trga preverila pri 11 konkurentih – veletrgovcih medicinske opreme. Večina vprašanih konkurentov je odgovorila, da za relevantno oceno nima dovolj podatkov in ocene ni podala. Ocene, ki so bile podane, se med seboj precej razlikujejo, vendarle nakazujejo, da je zadevni upoštevni trg precej manjši od ocene priglasitelja. Priglasitelj navaja, da se [REDACTED] (preko [REDACTED]) medicinske opreme v Sloveniji proda javnim zdravstvenim zavodom preko sistema javnih naročil. Agencija ugotavlja, da so vsa poslovna poročila javnih zdravstvenih zavodov (bolnišnic, urgentnih centrov, zdravstvenih domov...) javno dostopna. Agencija je preverila relevantna poslovna poročila³⁶ in ocenila, da vrednostni obseg investicij javnih zdravstvenih zavodov v medicinsko opremo v letu 2020 znaša okoli 100 mio EUR. Če k tej oceni dodamo oceno prodaje medicinske opreme zasebnim zdravstvenim ustanovam (razni medicinski centri, zdravilišča ipd.), pridemo do skupne ocene velikosti trga veleprodaje medicinske opreme v Republiki Sloveniji, ki za leto 2020 znaša okoli 110 mio EUR.
37. Ob upoštevanju dinamike širšega trga trgovine na debelo s farmacevtskimi izdelki ter medicinskimi potrebščinami Agencija podaja skupno oceno velikosti veleprodajnega trga medicinske opreme v Republiki Sloveniji za obdobje 2018 - 2020. V tabeli 2 je prikazana ocena velikosti zadevnega upoštevne trga in prihodki v koncentraciji udeleženih podjetij ter tržni deleži le teh na zadevnem upoštevne trgu v letih 2018 – 2020.
38. Tabela 2: Prihodki od prodaje na veleprodajnem trgu medicinske opreme v Republiki Sloveniji v letih 2018 – 2020 ter pripadajoči tržni deleži

Leto	2018		2019		2020	
	Prihodki v 000 EUR	Tržni delež v %	Prihodki v 000 EUR	Tržni delež v %	Prihodki v 000 EUR	Tržni delež v %
Skupina Salus	[REDACTED]	[5-10]	[REDACTED]	[5-10]	[REDACTED]	[5-10]
Medicoengineering ³⁷	[REDACTED]	[0-5]	[REDACTED]	[0-5]	[REDACTED]	[0-5]
Salus + Medicoengineering	[REDACTED]	[5-10]	[REDACTED]	[5-10]	[REDACTED]	[5-10]
Trg v Republiki Sloveniji	90.000	100,0	98.000	100,0	110.000	100,0

Vir: Podatki priglasitelja, podatki posredovani s strani konkurentov, javno dostopni podatki.

39. Priglasitelj kot glavne konkurente navaja podjetja [REDACTED] pri čemer gre v glavnem za velika podjetja, ki se poleg veleprodaje medicinske opreme ukvarjajo tudi z drugimi dejavnostmi. Ker členitev prihodkov po dejavnostih pri večini podjetij ni dostopna prek javnih evidenc, je določitev tržnih deležev konkurentov zelo otežkočena. Po mnenju priglasitelja je potencialni konkurent lahko vsako podjetje, ki je registrirano za prodajo medicinske opreme.³⁸ Vsako posamezno javno naročilo pa služi kot sito, za posamezne zahteve posameznih končnih naročnikov (zdravstvenih ustanov). Za vstop na zadevni upoštevni trg ni večjih formalnih in stroškovnih ovir. Gre za dejavnost posredništva, kjer so začetni stroški poslovanja nizki. Najbolj pomembna stvar v tem poslu je pridobivanje

³⁶ Poročilo o poslovanju javnih zdravstvenih zavodov in JAZMP v letih 2018, 2019, 2020, poročila o poslovanju 15 največjih zdravstvenih domov v Republiki Sloveniji za leto 2020.

³⁷ Priglasitelj navaja, da glavnino dejavnosti in s tem tudi prihodkov podjetja Medicoengineering predstavljajo projektantska dela na projektih rekonstrukcije ali izgradnje bolnišnic in drugih zdravstvenih objektov, delež prihodkov iz naslova veleprodaje medicinske opreme znaša okoli 8 %.

³⁸ V Registru poslovnih subjektov, ki opravljajo promet z medicinskimi pripomočki na debelo, ki ga vodi JAZMP je bilo na dan 22. 3. 2022 vpisanih preko 1.000 podjetij.

dobaviteljev oziroma zastopništev.³⁹

40. Izračunani tržni delež združenega podjetja bo po izvedeni koncentraciji na veleprodajnem trgu medicinske opreme v vseh treh letih opazovanega obdobja znašal manj kot 10 %, kar je pod 25 %. V skladu s Smernicami o presoji horizontalnih združitvev, se pri koncentracijah, pri katerih skupni tržni delež v koncentraciji udeleženih ter z njimi povezanih podjetij ne presega 25 %, zaradi omejenega tržnega deleža domneva, da koncentracija ne more ovirati učinkovite konkurence in je zato skladna s pravili konkurence⁴⁰.

IV. ZAKLJUČEK

41. Ob upoštevanju razpoložljivih podatkov Agencija ugotavlja, da v zvezi z obravnavano koncentracijo pridobitve izključne kontrole s strani podjetja Salus nad podjetjem Medicoengineering ni izkazan resen sum o neskladnosti koncentracije s pravili konkurence. Koncentracija ne bo povzročila bistvenega omejevanja učinkovite konkurence na ozemlju Republike Slovenije, zlasti kot posledice ustvarjanja oziroma krepitve prevladujočega položaja. Agencija zato koncentraciji na podlagi tretjega odstavka 46. člena ZPOmK-1 ne nasprotuje in izjavlja, da je skladna s pravili konkurence.

V. ODLOČITEV O STROŠKIH POSTOPKA

42. V skladu s prvim odstavkom 118. člena Zakona o splošnem upravnem postopku⁴¹ mora organ odločiti o stroških postopka. Glede na to, da posebni stroški v postopku niso nastali, je organ odločil, kot izhaja iz druge točke izreka.

³⁹ Dokument št. 3061-9/2022-1

⁴⁰ Smernice o presoji horizontalni združitvev, točka 18.

⁴¹ Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10 in 82/13.

POUK O PRAVNEM SREDSTVU

Zoper to odločbo je dovoljeno vložiti tožbo pri Upravnem sodišču Republike Slovenije, Fajfarjeva ulica 33, 1000 Ljubljana, v roku tridesetih dni od dneva vročitve odločbe. Tožba se v dveh izvodih vложи pri sodišču ali pa se pošlje po pošti. Šteje se, da je bila tožba vložena pri sodišču tisti dan, ko je bila priporočeno oddana na pošto.

Postopek vodil:
mag. Andrej Golob



Andrej Matvoz
predsednik senata

Vročiti:

- SALUS, Ljubljana, d.d., Litostrojska cesta 46A, 1000 Ljubljana – osebno po ZUP; po pooblaščenju: Odvetniška pisarna Schoenherr – podružnica v Sloveniji, Tomšičeva 3, 1000 Ljubljana.

Vložiti:

- zbirka dokumentarnega gradiva, tu.

Objaviti:

- izrek odločbe na spletni strani Javne agencije Republike Slovenije za varstvo konkurence.